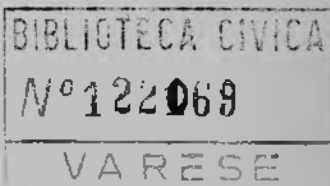
# LO STATO FASCISTA
E
# LA NAZIONE

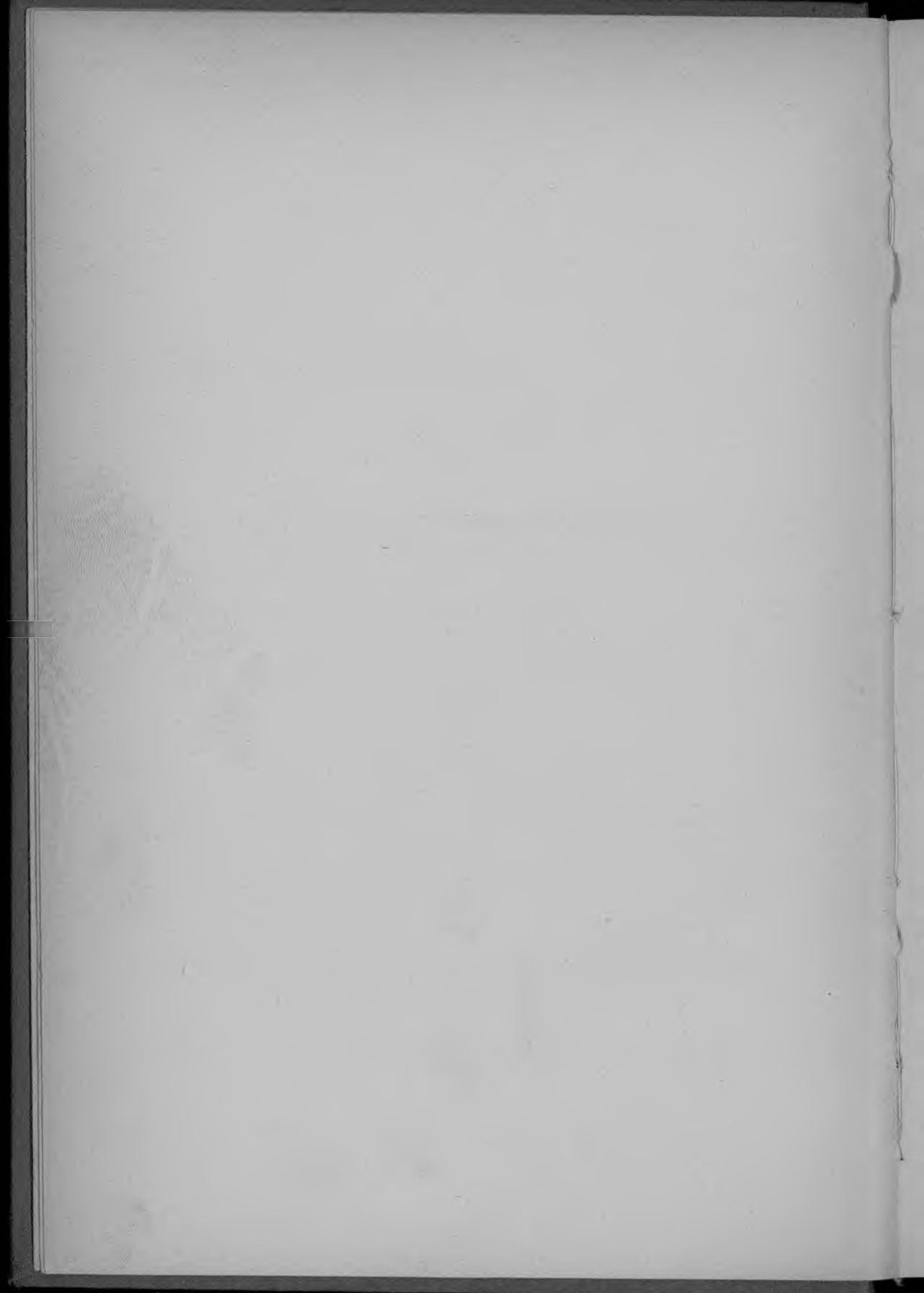
GUIDO BORTOLOTTO

# LO STATO FASCISTA
# E
# LA NAZIONE

(CONTRIBUTO ALLA DOTTRINA GENERALE DELLO STATO)

ATHENAEUM
ROMA
MCMXXXI

ALLA MEMORIA

DI

MIA MADRE

## PREMESSA

Il presente studio va posto in relazione coll'altro mio lavoro su *Lo Stato e la Dottrina Corporativa*, che è apparso recentemente, nella sua seconda edizione (Bologna, 1931; due volumi).

I due studi si completano a vicenda.

I frequenti richiami, contenuti nella presente esposizione, sono stati fatti per evitare inutili ripetizioni.

Nella trattazione che segue viene svolta la dottrina generale dello Stato e della sovranità, in rapporto colla unità morale, economica e politica della Nazione.

Bassano del Grappa, luglio 1931, IX

G. B.

## Dello stesso Autore

**Commento al Testo Unico di legge per gli infortuni degli operai sul lavoro**, Napoli, Pietrocola, 1904.
**Nazione e Nazionalità** in *Digesto Italiano*, Torino, 1905.
**Il probation system in Europa** in *Rivista di diritto penale e sociologia criminale*, Pisa, 1908.
**I delitti accessori** in *Rivista Penale*, 1908.
**Polizia d'udienza e giudizio incidente** in *Rivista Penale*, 1909.
**La volontà dello Stato nel sistema delle giustificanti**, Torino, U. T. E. T., 1911.
**Il pubblico ministero nel giudizio penale**, in *Digesto Italiano*, 1909.
**La protezione legale degli operai** in *Enciclopedia del diritto penale*, Società Editrice Libraria, Milano, 1913.
**La contumacia nel giudizio penale**, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1924.
**Sull'esecuzione penale** in *Foro penale napoletano*, Napoli, 1927.
**Il Partito Nazionale Fascista nell'ordinamento costituzionale** in *Università fascista*, Roma, 1930.
**Faschismus und Religion**, in *Der Ring*, Berlino, 1931.
**Lo Stato e la dottrina corporativa**, Zanichelli, Bologna, 1931, II edizione, in due volumi.

In preparazione:

**La politica sociale dello Stato fascista.**
I. La società e i problemi sociali.
II. Le leggi del lavoro.
III. La previdenza.

# INDICE GENERALE

## PARTE PRIMA

### Lo Stato e la società nazionale.

## PARTE SECONDA

### L'unità dello Stato.

PARTE TERZA

## La sovranità dello Stato.

# PARTE PRIMA
# LO STATO E LA SOCIETÀ NAZIONALE

## Capitolo I.
## LO STATO NAZIONALE

1. Stato e nazione. — 2. Lo Stato e la storia. — 3. Storia e antistoria — 4. La storia di oggi. — 5. Gli ordinamenti e la crisi dell'età moderna. — 6. L'individuo e lo Stato. — 7. La dottrina corporativa e i suoi principii. — 8. Interessi sociali e soggetti collettivi. — 9. La sovranità dello Stato e il corporativismo. — 10. Autorità e libertà. — 11. La libertà democratica. — 12. Il problema della libertà e l'ordinamento corporativo. — 13. Evoluzione e rivoluzione. — 14. La rivoluzione fascista. — 15. I suoi caratteri. — 16. La classe e la nazione. — 17. Universalismo e nazionalismo. — 18. La nazione italiana nel consorzio internazionale. — 19. L'italianità del fascismo. — 20. L'universalità della dottrina fascista. — 21. L'idea universale del principio corporativo. — 22. La nazione e lo Stato fascista. — 23. La società e lo Stato. — 24. Gli scopi dello Stato e le forze sociali. — 25. I principii dell'organizzazione corporativa. — 26. Gli individui, i gruppi sociali e la nazione.

1. — « Lo Stato, così come il Fascismo lo concepisce e lo attua, è un fatto spirituale e morale, poichè concreta l'organizzazione politica, giuridica, economica della Nazione e tale organizzazione è, nel suo sorgere e nel suo sviluppo, una manifestazione dello spirito. Lo Stato è il garante della sicurezza interna ed esterna; ma è anche il custode e il trasmettitore dello spirito del popolo, così come fu, nei secoli, elaborato nella lingua, nel costume, nella fede. Lo Stato non è soltanto presente, ma è anche passato e,

soprattutto, avvenire. È lo Stato, che, trascendendo il limite breve della vita individuale, rappresenta la coscienza immanente della Nazione ».

Queste precise parole, dette dal Capo del governo all'Assemblea quinquennale del regime, nel 1929, segnano le caratteristiche dello Stato fascista, come realtà morale, come entità giuridica, come necessità, come potere sovrano e come forza immanente, nel suo sviluppo storico, che vive dello sviluppo e dell'esistenza etica e spirituale della Nazione.

Lo studio dello *Stato* e della *Nazione* costituisce la base della nostra dottrina generale e del nostro ordinamento giuridico attuale (1). Se lo Stato fascista è Stato nazionale, giusto è, innanzi tutto, prendendo le mosse della prima dichiarazione della Carta del Lavoro, esporre il concetto di nazione. E poi, a traverso l'unità e la realtà di essa, studiare la realtà, l'unità, la sovranità dello Stato.

Fondamentale dottrina è questa, che, alla prova dell'applicazione pratica, va affermando a un tempo la propria originalità e la propria organicità, nonostante che tutta una vasta schiera di critici, dai competentissimi agli incompetenti, si affanni a negarla (2). È questa la nuova dottrina, che comprende e conchiude un periodo ansioso della nostra esistenza, durante il quale abbiam visto la nascita e il tramonto, la fortuna e la rovina di forme e di ordinamenti politici, presi nel corso fatale della loro vicenda.

---

(1) Vedi SALEMI, *Studi di diritto corporativo*, Padova, 1928, pp. 14, 15.

(2) Vedi HELLER, *Europa und der Faschismus*, pp. 34, 35, 40; BONN, *Die Krisis der Europäischen Demokratie*, Karlsruhe, 1925, pp. 60, 124; SCHOTTHÖFER, *Il Fascio*, Sinn und Wirklichkeit des italienischen Faschismus, Frankfurt a. M. 1924, *passim*, e specialmente a p. 97 e segg.

Le dottrine e i sistemi sorgono, si evolvono, si estinguono. Altri ad essi seguono. Alla lor volta si consolidano, si sviluppano, tramontano (1). Ma ognuno di essi lascia il suo contributo d'insegnamento alla scienza e alla vita, che vedranno talvolta ritornare dalle lontananze del passato vecchi principii, che si rimettono in vigore, dottrine antiche, che ringiovaniscono, norme superate, che riappaiono e si riaffermano come utili, talvolta necessarie, al momento attuale del vivere civile.

Da queste apparizioni sorgeranno dottrine, forme e ordinamenti nuovi, che s'uniranno agli antichi. E tutto questo complesso di teorie, di regole, di sistemi s'avvicenderà nella grande eterna scena, dove gli uomini foggiano e rifoggiano le norme della vita sociale e gli ordinamenti della politica, a seconda delle leggi inesorabili, che presiedono all'evoluzione e alle sorti della loro esistenza.

Così le costituzioni, gli ordinamenti e le prescrizioni del diritto si muovono nel vasto, complesso quadro della storia. Per quanto si voglia negare che al succedersi delle forme di Stato presiedano le leggi dei ritorni e dei ricorsi (2), l'esperienza dimostra che tali leggi governano anche la vita delle società politiche (3). Le crisi degli ordinamenti, se pur sono crisi di decadenza e di morte d'un regime, sono tuttavia crisi d'assetto e di sviluppo della vita dei popoli (4). Le forme si alternano e si sovrappon-

---

(1) Vedi Corso, *Lo Stato fascista*, Roma, 1929, p. 30.

(2) Vedi Rignano, *Fascismo e democrazia*, Milano, 1924, p. 48. Vedi anche Bonn, *Die Krisis*, cit., p. 58.

(3) Vedi Rocco, *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, p. 363.

(4) Vedi De Montemayor, *Lo Stato fascista*, Palermo, 1928, p. 102; Scheffauer, *Le visage de la nouvelle Amerique*, Paris, 1927, pp. 22, 23. Vedi anche Bodrero, *Auspici d'impero*, Milano, 1925, p. 99; Pellizzi *Fascismo, aristocrazia*, Milano, 1925, p. 177.

gono; i sistemi invecchiano e decadono; ma l'umanità perennemente ringiovanisce e si rinnova (1).

2. — Si osserva che noi viviamo in un'epoca eminentemente antistorica (2). Si nota, in noi, la decadenza del sentimento storico; anzi, addirittura, un radicalissimo antistoricismo.

Nel congresso delle federazioni dell'Unione Intellettuale europea, tenutosi ad Heidelberg nell'autunno 1927, si è, all' unanimità, riaffermata questa debolezza del nostro tempo (3).

Un nostro filosofo ci insegna che lo storicismo è il culto della storia; è, insieme ad esso, il culto della ragione, della libertà e dei principii essenziali, che hanno formato l'educazione di tutto il secolo XIX, che si considera eminentemente storicistico.

Lo storicismo dovrebbe essere il riflesso del principio d'universalità, d'ordine, d'armonia; la fonte dell'eguaglianza, della libertà, della fratellanza, della ragione. Esso dovrebbe significare ancora cultura, religione e civiltà europea. E, rispettivamente, l'antistoricismo significherebbe anticultura, antireligione, antieuropa (4).

Il secolo XVII fu antistoricistico. Il XIX fu storicistico per eccellenza. Ora siamo ricaduti nell'antistoria, che, secondo i competenti, avrebbe due manifestazioni salienti: il futurismo, che si concreta nel culto della volontà arbitraria, come dispregio d'ogni tradizione e come espressione d'idolatria del futuro senza passato; l'autoritarismo, che,

---

(1) ROMIER, *Nation et civilisation*, Paris, 1926, pp. 164, 168.

(2) CROCE, *Antistoricismo* (La Critica, vol. XXVIII, 20 novembre 1930, p. 402 e segg.).

(3) TILGHER, *Storia e antistoria*, Rieti, 1928, p. 26.

(4) Vedi CROCE, pp. 408, 409.

nell'idea della storia, tende ad abborrire da tutto quanto è contingente, vario, mutevole, per tendere verso l'uno e l'assoluto.

Si nega inoltre che, nel movimento detto antistorico del nostro tempo, s'annidi un frutto di vero e di bene; una ricostruzione al di là del distruggere; una nuova vita spirituale; una *humanitas nova*, retta da più vigorosi e fecondi concetti. E si dice, che, mentre il cristianesimo antistorico portò la carità e la fede; mentre l'illuminismo antistorico portò l'umanità e la sensibilità; mentre lo stesso secondo impero, non progressivo e per ciò antistorico, è stato utile alla Francia; manca invece ogni luce all'odierno antistoricismo, perchè manca ad esso la trepidazione e la commozione, l'attrazione e l'amore; e vi ha invece sfrenatezza, egoismo, durezza di comando; al fondo dei quali non si trova che il vuoto logico (1).

3. — A tutto questo ragionamento si può opporre una semplice, precisa, reale constatazione: « l'antistoricismo comincia quando s'inizia e si costruisce la storia ».

Il sentimento della storia tramonta, quando s'intraprende l'azione. Il razionalismo storicistico si nasconde, quando appare quella forma d'irrazionalismo antistorico, che è l'attività umana.

Ma, in periodo di antistoria, si fa la storia, che, da realtà oggettiva, diventa espressione soggettiva vissuta, creata, provata e profondamente sentita.

Il razionalismo è la storia passata; è il culto del fatto compiuto; è l'astrattismo e la dottrina. L'irrazionalismo è la storia, che si sta vivendo; è il culto del fatto, che si compie; è la concretezza e la realtà.

---

(1) Croce, pp. 405, 406, 407.

L'antitesi nel nostro tempo e questa!

Essa si è fatta tragica ed è precipitata nella guerra (1).

Ma da questa sorge un altro sentimento; anzi un'altra proporzione della storia. Infatti lo storicismo non può giustificare che un'azione riformistica, che continua la storia già creata, ma non crea, essa, nuova storia.

Oggi non c'è il tempo di seguire lo storicista, che vuol esaminare, scrutare, giudicare una storia, che non esiste ancora, per dar prestigio e valore solo a quelle apparizioni, che sono care alla sua anima di studioso e alla sua passione di uomo di parte (2).

E noi non vediamo e siamo convinti che non esiste in questo periodo, in cui viviamo, tanta decadenza; perchè, se pur mancano gioie (3), esso dona a chi lo vive un grande amore e un infinito slancio di volere e di propositi; perchè ognun sente che, attraverso il proprio tormento di oggi, prepara qualche cosa per l'esistenza delle comunioni umane e un valido contributo al progresso e allo sviluppo della vita universale degli spiriti.

4. — Ora, comunque si possa concepire la storicità o meno di un'epoca, noi guardiamo e viviamo questa realtà d'oggi, che troppo sovente si rende brutta, sovrapponendo ad essa preconcetti e preoccupazioni personalistiche. E viviamo la storia, che noi stessi creiamo (4); questa storia, che si è umanizzata, perchè tutti hanno sentito che la vita, la dottrina, la saggezza, il pensiero, il popolo, la società, la nazione, lo Stato, come hanno una tradizione storica nel

---

(1) Tilgher, op. cit., p. 31.
(2) Vedi Croce, *La storia d'Italia dal 1871 al 1915*, ult. capitolo.
(3) Croce, *Antistoricismo*, cit., p. 406.
(4) Tilgher, op. cit., p. 34.

passato, hanno anche una missione, altrettanto storica, che si proietta verso l'avvenire (1).

Così la vita del mondo si rinnova e non conosce soste. Così, ripetiamo, l'umanità ringiovanisce perennemente, perchè solo una fede, un sentimento, che si proietti nell'assoluto, crea la storia (2). Così si vive nel grande e complesso quadro della vita, e si preparano gli eventi storici.

Storico è l'evento, che assume valore universale. Sotto questa denominazione di « evento », noi comprendiamo una teoria, un fatto, un ordinamento, un dettato della scienza, una scoperta, una conquista, un conflitto, uno sconvolgimento, un fenomeno naturale, una vittoria, una nascita od una morte.

Ma si può chiedere: Quand'è che un evento acquista valore universale? Risponderemo più innanzi, commentando, non le ideologie, ma la verità della nostra esistenza, la forza della nostra rivoluzione e il valore della nostra dottrina (3).

Nel clima storico maturano dottrine e forme, che acquistano carattere universale, come provvidenze necessarie al momento, che un determinato popolo attraversa.

Per chiarire questo nostro concetto, esponiamo:

1.° Vi sono eventi, che noi tutti abbiamo attraversato, che tuttora attraversiamo e che hanno avuto valore e influsso generale e profondo su tutti i popoli e su tutti gli ordinamenti. Tali: la guerra, la crisi economica e la crisi politica.

2.° Detti eventi hanno assunto, in ogni Stato, forme,

---

(1) Vedi ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1928, pag. 39.

(2) TILGHER, op. cit., p. 53; Vedi anche CURCIO, *La rivoluzione e la cultura* (Università fascista, 1931, p. 85).

(3) Vedi nn. 19, 20.

attitudini ed aspetti vari. Le crisi sono state risolute, o cercano la loro risoluzione, con modi e con apparizioni diverse, a seconda dei vari luoghi. Tali: il bolscevismo, la repubblica democratica, il fascismo, ecc.

3.° Ma le provvidenze, che hanno determinati i nuovi ordinamenti e il preciso assetto degli Stati, hanno acquistato valore universale in dottrina. Così i principî, da esse applicati, hanno avuto riconoscimento e considerazione nell'ordine storico.

In altre parole, la situazione creata in ogni paese dagli eventi maturatisi negli ultimi tempi, è uguale in ogni luogo e si compendia nel disagio sociale, nelle difficoltà economiche e nelle incertezze politiche. Ma il modo di risolvere le difficoltà è stato ed è diverso nei vari paesi, a seconda delle tendenze, delle disposizioni spirituali e delle condizioni economiche.

Tuttavia, se non andiamo errati, pur a traverso le grandi varietà degli aspetti e dei risultati, ci sembra che si siano presentati, nella risoluzione delle varie crisi di questo tempo, tendenze univoche, generali e comuni, così alle risoluzioni proletarie, come alle democratiche, come alle corporative.

Tali tendenze comuni sono:

*a*) il superamento dell'individualismo, per la considerazione delle forme collettive, nella loro regolare e stabile formazione sociale;

*b*) la tendenza verso la struttura unitaria, su base nazionale, come fondamento di solidarietà delle energie produttive;

*c*) la tendenza all'affermazione del principio d'autorità e all'esercizio di essa, per il regolare sviluppo dell'attività politica.

Dopo queste premesse, studiamo lo Stato, la Nazione e gli eventi del nostro tempo.

5. — Le vicende di tutti gli ordinamenti politici si svolgono ora, come si svolsero in tutti i tempi, in confronto di due termini distinti: lo *Stato* e l'*individuo*; attorno a due principii in antitesi: l'*autorità* e la *libertà*; sulla traccia di due metodi e procedimenti contrari: l'*evoluzione* e la *rivoluzione*; sulla base di due entità contrapposte: la *classe* e la *nazione*.

Vi sono, nella storia, eventi e ordinamenti, che si orientano per la superiorità dello Stato sull'individuo; ed altri che fanno prevalere l'interesse dell'individuo su quello dello Stato.

Taluni sono per il trionfo e per la prevalenza dell'autorità sulla libertà; altri per la vittoria di questa in confronto di quella.

Ve ne sono taluni, che si esprimono come preponderanza assoluta d'una casta o d'una classe in confronto della totalità; altri, invece, che presentano, come termine di preminenza, l'unità e la totalità della nazione, al di sopra della divisione di parti e di classi.

Per taluni, il passaggio da un regime all'altro e dall'uno all'altro ordinamento s'effettua a traverso una lenta e graduale evoluzione; per altri si passa dall'uno all'altro ordinamento con un movimento di carattere prettamente rivoluzionario.

Dall'apparizione e dall'evoluzione di queste tendenze si esprimono le varie, e talora contrastanti, ideologie, che informano le strutture, gli ordinamenti e le dottrine degli Stati.

L'ordinamento attualmente in vigore in Italia rappresenta l'affermazione della sovranità dello *Stato*; l'antepo-

sizione del principio di *autorità*, e la prevalenza della *nazione* su tutte le formazioni e gli aggregati sociali.

La nostra dottrina e il nostro ordinamento si oppongono a tutta la scienza politica e filosofica, che ha ispirato la formazione dello Stato moderno del XIX secolo.

Tale scienza è venuta affermando i principii di libertà, di eguaglianza, di fraternità e di sovranità di popolo, che, a poco a poco, hanno finito per degenerare in tre malattie gravi, se non addirittura insanabili.

La « malattia della libertà », che adora il solo idolo intangibile della libertà individuale, di fronte alla quale qualsiasi altra libertà, fosse pur quella della comunità e dello Stato, deve cedere e scomparire.

La « malattia del parlamentarismo », che ha costituito la sovranità assoluta della rappresentanza parlamentare, arbitra, col proprio potere, ma più spesso col proprio capriccio, della vita e delle sorti delle pubbliche funzioni.

La « malattia dell'individualismo » (1), che ha anteposto l'individuo a qualsiasi altra unità o formazione, e che ha finito per anteporre e contrapporre l'individuo stesso allo Stato (2).

6. — Infatti, sino ad ora, in tutti gli ordinamenti, teocratico o liberale, autocratico o comunista, aristocratico, democratico o socialista, sindacalista o sovietico, tutti i rapporti di diritto pubblico si sono svolti unicamente intorno a due termini essenziali: lo Stato, da un lato; l'individuo, dall'altro (3).

---

(1) Deschamps, *Le malaise de la democratie*, Paris, 1899, p. 45 e segg.

(2) Vedi Guarnieri Ventimiglia, *I principii giuridici dello Stato corporativo*, Roma 1928, p. 25 e segg.

(3) Vedi Romier, *Qui sera le maître?*, Paris, 1928, pp. 209, 210.

Lo Stato è potestà pubblica; l'individuo è attività privata. Lo Stato, che rappresenta il principio universalistico, si trova di fronte al cittadino, che rappresenta il principio individualistico. Le posizioni dell'uno rispetto all'altro, pur avendo il carattere esteriore di rapporti di diritto, si risolvono, in pratica, in un'irreducibile antitesi e in un permanente conflitto.

In taluni casi lo Stato, colla sua autorità, tentò e riuscì a sottomettere al suo potere l'individuo. In altri casi, per reazione, l'individuo, colla spinta del suo personale egoismo, tentò e riuscì spesso a imporre la propria volontà e la prevalenza dei propri interessi individuali in confronto dello Stato.

Da un lato lo Stato si armò di dispotismo, e dall'altro, per strana inversione dei termini e della logica stessa, l'attività privata ebbe a dominare la potestà pubblica, nell'artificiosa considerazione che l'individuo, pur isolatamente considerato, è una parte, un elemento di quel popolo, che la dottrina politica ha proclamato sovrano e per la volontà del quale esiste e si esprime la sovranità dello Stato (1).

E si verificò da un lato una realtà statuale, che si risolse nel centralismo; dall'altro una realtà individualistica, che si risolse nell'atomismo. Per il centralismo, esiste una potestà assoluta dello Stato (2); per l'atomismo, ogni individuo, che fa parte dello Stato e della società, è, rispetto al suo simile, uguale e di eguale valore; ed ognuno è isolato e autarcà nello sviluppo della propria attività.

I dottrinari delle costituzioni autocratiche le hanno co-

---

(1) Vedi Navarra, *Introduzione al diritto corporativo*, Milano, 1929, p. 35.

(2) Vedi Spann, *Der wahre Staat*, Leipzig, 1921, p. 187.

stituite in sovranità, riducendo alla completa sottomissione gli individui e gli enti. La stessa gradazione della gerarchia creò una scala di rispettive imposizioni e subordinazioni, nella quale gli individui e gli enti non ebbero alcun riconoscimento di prerogative e di facoltà nel campo del diritto pubblico.

I dottrinari delle costituzioni democratiche le hanno invece costituite riducendo al minimo l'ingerenza dello Stato nella vita dei cittadini (1), « in quella concezione atomistica della società, che faceva dell'individuo un'entità a sè, isolabile a piacere, un piccolo sovrano assoluto pieno di diritti; sì da doversi subordinare alle prerogative individuali la stessa autorità, relativa e condizionale dello Stato » (2). Così l'esistenza dello Stato non fu che un sistema di precise garantie della libertà, anzi un sistema di limitazione, o, per dire una brutta espressione, di relativizzazione (*Relativierung*) dello Stato (3).

In tali condizioni, nel dopo guerra, s'ebbe la fase acuta e decisiva della crisi dell'individualismo. Essa, « latente anche prima, è scoppiata con la guerra . . .; lo Stato, che dispone, senza eccezione possibile, della vita e dei beni dei cittadini; che può, senza riguardo a qualsiasi convinzione religiosa, politica, morale, costringere qualunque cittadino ad ammazzare e a farsi ammazzare, rompe coll'individualismo e afferma i diritti assoluti della collettività sul singolo » (4).

---

(1) Vedi Noto Sardegna, *La dottrina dello Stato e dei sindacati*, Palermo, 1930, p. 55 e segg.

(2) Orestano, *Introduzione alla mia filosofia del diritto* (in Rivista internazionale di filosofia del diritto, anno XI, 1931, p. 10 dell'estratto).

(3) Schmitt, *Werfassungslehre*, München, 1928, pp. 126, 182, 200.

(4) Orestano, *L'ora presente*, Roma, 1920, p. 11 e segg.

7. — Da questa crisi dell'individualismo sono sorti i germi della nostra dottrina politica e sociale (1), la quale si oppone decisamente ad ambedue le tendenze accennate. Così a quella, che fa dipendere la giustificazione dello Stato dalla determinazione degli stessi soggetti, che vi si debbono sottomettere, considerando ogni apparizione e ogni attività in funzione del soggetto singolo; come a quella, che perviene alla formazione d'uno Stato strutturalmente centralista e assolutamente autoritario (2).

In verità, il mondo esteriore non dev'essere una pura rappresentazione del soggetto singolo; come non dev' essere esclusiva rappresentazione dello Stato e pura funzione della sua autorità. Il mondo dei valori, come il mondo delle attività sociali e delle attività giuridiche, non dev'essere racchiuso nella volontà del soggetto individuale; nè deve concepirsi come derivazione della volontà dello Stato, quale soggetto sovrano e dispotico.

Il rapporto, o l'antitesi diretta, fra individuo e Stato dev'essere corretto e temperato dall'esistenza e dal riconoscimento di altri elementi, che rappresentino l'intermedio, l'aggregato sociale, la collettività.

Da questo concorso, il trinomio *individuo, collettività* e *Stato* si costituisce nell'unità d'un complesso rapporto giuridico (3). « Il così detto Stato moderno, per aver distrutto, a causa del suo astrattismo sociale, il ricco tessuto corporativo degli organi professionali e delle società particolari,

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 2 e segg

(2) Vedi D'Ambrosio M. A., *Economia politica corporativa*, Roma, 1930, p. 25.

(3) Vedi Chiarelli, *Il diritto corporativo e le sue fonti*, Perugia, 1930, p. 11. Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 85 e segg. Vedi anche Costamagna, *I principii generali della dottrina fascista dello Stato* (Università fascista, febbraio 1931, p. 17).

distrusse le condizioni stesse e le possibilità di vita dello Stato, che non è, e non può essere, solo sintesi di individui isolati, ma dev'essere sintesi e vita unitaria di associazioni » (1).

Se pur si guarda la vita pratica, l'individuo, nella società, non è posto direttamente di fronte allo Stato e non è in contatto immediato con l'ente supremo, almeno nella maggior parte delle circostanze, e nelle circostanze più importanti della sua vita.

Fra l'individuo e lo Stato, vi ha un numero sempre crescente di corpi intermedi, che devono essere integrati nello Stato, perchè « i rapporti sociali, che direttamente interessano il diritto pubblico, non si esauriscono in quelli, che hanno per termini l'individuo, da una parte, e lo Stato, e le comunità, dall'altra; e nella considerazione dei rapporti vari, che intercorrono, non si può prescindere dalle comunità e dalle organizzazioni sociali ed economiche » (2).

8. — Il nostro ordinamento giuridico riconosce appunto l'esistenza di questi soggetti intermedî, e reintegra nella complessa vita nazionale i loro importanti interessi e scopi. Infatti, nella vita sociale, vi sono altri interessi e altri diritti, diversi da quelli dei singoli, che coi diritti dei singoli coesistono e gli interessi dei singoli comprendono e completano.

La funzione dello Stato e l'esplicazione della sovranità non debbono essere rivolti solo alla salvaguardia dei diritti e alla tutela e all'incremento degli interessi individuali; ma bensì alla combinata, equilibrata ed armonica coesistenza di tutti gli interessi e alla salvaguardia di tutti i

---

(1) Benoist, *Les lois de la politique française*, Paris, 1928, pp. 253, 254.

(2) Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (Rivista di diritto pubblico, 1910, p. 110.

diritti. E poi che questi interessi si son venuti costituendo a traverso la graduale formazione storica degli aggregati sociali, la funzione dello Stato diventa, secondo la dottrina fascista, necessaria, unitaria e totalitaria, perchè gli interessi di tutti gli aggruppamenti compendia e tutela.

Così « lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sè, che riduce a unità gli svariati elementi, in cui consta; ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete, se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto » (1).

È questa, secondo noi, la concezione dello Stato e dei suoi poteri sovrani, in contrapposto coll'astrattismo delle dottrine, che sono state finora seguite senza discussione ed applicate senza critica. Esse avevano fatto della nazione una formazione statica ed inerte; del popolo una pluralità di enti individuali; della sovranità un potere effimero, in balia delle contese, delle fazioni e dei partiti. Per la nostra dottrina invece, insieme coll'affermazione della sovranità dello Stato, si costituisce, nella sua unità e totalità, il terzo termine, la Nazione, che dello Stato è il presupposto immediato, nell'ordine naturale e costruttivo della vita politica e giuridica d'un popolo (2).

Esponendo la dottrina generale dello Stato, secondo il nostro ordinamento, avremo occasione di raffrontare le tre tendenze teoriche, l'*individualistica*, l'*universalistica* e la *corporativa;* per esprimerne le distanze e le differenze. Assai sovente si usa considerare la nostra dottrina dello

---

(1) Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit. p. 99.
(2) Navarra, *Introduzione*, cit., pp. 31, 32, 110.

Stato come una schietta emanazione di universalismo, così in politica come in economia, contrapposta al pieno individualismo delle dottrine democratiche (1).

Ora ciò non è esatto, perchè, tra la dottrina individualistica, che ci ha dato lo Stato demo-liberale, e la dottrina universalistica, che, in passato, ci ha dato lo Stato autocraticamente assoluto e che ci dà ora, democraticamente, lo Stato organico (2), vi ha la dottrina corporativa, che ci offre l'esempio dello Stato fascista.

Sulla base di tale dottrina, è bene precisare quale sia, secondo noi, la tesi fondamentale dell'esistenza dello Stato, come unità.

Gli elementi di questa formazione unitaria sono di varia natura:

a) *spirituali* e *religiosi*, che si esprimono come coscienza, fede, e sentimento nazionale;

b) *sociali*, che si rappresentano come entità collettive, aggregazioni, e società nazionale;

c) *politici*, che si concretano nell'autorità, nella disciplina e nella gerarchia generale;

d) *giuridici*, che si manifestano costantemente come interesse e come volontà (3).

9. — Per giungere, come vuole la nostra dottrina, all'affermazione della sovranità dello Stato partendo dall'entità individuale, bisogna necessariamente passare attraverso le formazioni sociali e dare ad esse il vero valore

---

(1) Vedi Reupke, *Das Wirtschaftssystem des Faschismus*, Berlin, 1930, p. 17.

(2) Vedi Spann, *Der wahre Staat*, Leipzig, 1921, p. 4 e segg. Vedi più innanzi n. 110 e segg.

(3) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 15 e segg. Vedi Volpicelli, *Lo stato e l'etica* (Educazione fascista IX, 1931, n. 5).

di corpi, i quali, fra gli individui e lo Stato, realizzano la fusione delle forze, degli interessi e delle volontà (1).

Essi, provvedendo all'organizzazione, alla tutela e alla rappresentanza, costituiscono le realtà permanenti, che assicurano la stabilità delle formazioni della vita sociale; e non solo non compromettono l'unità dell'organizzazione dello Stato (2), ma la rinsaldano, perchè, colla libertà e coll'autonomia, loro concessa, e colla tutela degli interessi, che rappresentano, curano anche gli interessi dello Stato e gli scopi di carattere generale, che sugli altri scopi debbono avere la prevalenza.

Essenzialmente diversa è invece la considerazione degli aggregati sociali in regime individualistico, dove lo Stato non li considera nè li disciplina, per modo che essi si costituiscono e agiscono fuori dello Stato e sovente contro lo Stato (3).

Così avviene dell'organizzazione sindacale in regime liberistico, che si presenta come una tutela sociale di prerogative individuali, sfornita di potere giuridico e lasciata alla vicenda alterna dei rapporti e dei conflitti sociali. E quella, che è stata detta l'integrazione dei sindacati nello Stato, non è altro che il progressivo cammino delle organizzazioni professionali verso il depauperamento e l'esautoramento dello Stato medesimo.

Perchè il binomio in contrasto è sempre lo stesso: lo Stato da un lato, l'individuo dall'altro. Il fondamento, la struttura e la funzione di questi ordinamenti sono sempre individualistici; e le più o meno collettivistiche espressioni

---

(1) Vedi MAGGIORE, *L'aspetto pubblico e privato nel diritto e la crisi dello Stato moderno* (Riv. internaz. di fil. del diritto, 1922, p. 132 e segg.).

(2) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., p. 8.

(3) ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit. p. 104, 105.

e compagini non sono che somme d'interessi individuali, in contrasto e in antitesi collo Stato.

Le organizzazioni di lavoro e di professione, costituite secondo la nostra dottrina, invece, sono bene adatte a costituire e consolidare l'organismo statuale, dopo aver concorso a formare l'aggregato sociale. Questi enti, riconosciuti, disciplinati e compresi nell'esistenza giuridica dello Stato, s'avviano a risolvere e comporre alfine il profondo dissidio tra l'ente sovrano e l'individuo, creato dalle esposte dottrine.

Occorre ammettere che un riconoscimento e un ordinamento siffatti hanno dato buoni risultati, non ostante l'avversione di certa dottrina, la debolezza di certi contributi improvvisati e la colpevole contumacia di coloro, che avrebbero avuto il dovere di fornire l'assistenza del loro sapere allo sviluppo degli ordinamenti nuovi.

Ma si può, anche per questo evento, affermare che i fatti e le oneste passioni dei popoli superano e vanno al di là delle teorie. Lo Stato fascista, che era stato considerato ipotetico e impossibile (1), è una realtà valida e fattiva. In esso il rapporto fra Stato e individuo, l'un contro l'altro armato, « si distrugge come problema di garanzia e di limiti, si ricrea come problema di organizzazione e di fini » (2), e trova la sua risoluzione attuale nella dottrina e nella materia corporativa.

10. — Ma si tratta, poi, necessariamente, di risolvere l'altra antitesi: l'*autorità* contro la *libertà* (3).

---

(1) Vedi Della Torre, *Il concetto sindacalista dello Stato*, cit., pag. 279.

(2) Redanò, *Sviluppo del principio corporativo nell'ordine costituzionale* (Rivista intern. di Filosofia del diritto, anno X, fasc. I, p. 32 dell'estratto).

(3) Sulla materia relativa alle proporzioni e ai rapporti tra autorità e libertà, vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 112 e segg.

Lo Stato rappresenta l'autorità, l'individuo rappresenta la libertà. Chi pone in evidenza lo Stato, pone l'individuo al suo servigio. Chi pone in evidenza l'individuo, pone lo Stato al servigio dell'individuo.

Anche la rivoluzione fascista, come tutte le altre, si è svolta intorno ai due termini in conflitto, che sono andati sempre avvicinandosi e sostituendosi l'uno all'altro. Alla autorità seguì l'abuso dell'autorità; ad esso seguì, per reazione, un'affermazione di libertà; ma questa corse ben presto verso gli eccessi, ai quali potè porre rimedio soltanto una nuova affermazione d'autorità. Il ciclo ricomincierà e seguirà, a intervalli più o meno lunghi, a traverso forme più o meno espressive, con trapassi più o meno violenti, ricalcando le stesse orme e ritornando sulle stesse traccie. Sarà questione di nomi, di enunciazioni, di espressioni, ma la sostanza sarà sempre la stessa.

Si dice all'estero che il fascismo ha instaurato un regime dittatoriale e tirannico. Si può rispondere che esso ci ha liberato da una tirannia di pensiero ben più grave ed umiliante. E, se si è inserito, colla sua rivoluzione, entro la vita politica italiana, esso ha portato, in seno alla nostra esistenza, dottrine, metodi, sistemi e, sovratutto, un'educazione spirituale, che sono perfettamente conformi al nostro spirito e al nostro carattere.

Dottrine e metodi, che rispondono piuttosto alla verità dell'esistenza vissuta, che agli astrattismi delle teorie, che sono state care ai dottrinari della politica e degli ordinamenti di Stato, costituiti durante il secolo XIX. E la realtà di questa dottrina si esprime semplicemente nel senso che, se qualche cosa si deve sacrificare della propria libertà e del proprio egoistico interesse, occorre tuttavia pensare che il bene e l'avvenire d'un popolo, che rappresenta una più alta e immanente necessità, non risiede soltanto e non

si costituisce unicamente in un'orbita più o meno larga di libertà individuale (1).

L'ordinamento giuridico italiano attuale è l'unico che in questo senso affermi una concreta ideologia e che la realizzi.

Gli antenati democratici si preoccuparono sovratutto di affermare i diritti e le libertà individuali e di creare l'eguaglianza giuridica e sociale dei cittadini (2). Non si preoccuparono tuttavia di quello, che sarebbero divenuti questi uomini, proclamati eguali dalla legge, ma condannati dal destino e dalla nascita, non meno che dalle differenze intellettuali e fisiche, a un'inevitabile diseguaglianza. Essi partirono dal concetto e dalla persuasione che tutti gli uomini hanno una mente eguale, capace di pensare e di comprendere e un'eguale coscienza, capace di regolare, in piena indipendenza, le proprie azioni. E sembrò che, così, tutti avessero titolo e capacità per governare e per governarsi.

Ora questa è astratta ideologia. La razza, il colore, la condizione sociale sono elementi necessariamente differenziatori. Come sono elementi differenziatori la capacità intellettuale, lo studio e la cultura. Ed è falsa eguaglianza quella, che disconosce la gerarchia dei valori.

L'eguaglianza, si dice, è garantia d'indipendenza. Ma, in pratica, l'eguaglianza di diritto è dottrina, che serve alle divagazioni e che è utile soltanto agli sfoghi dei vecchi rancori politici, alla soddisfazione dei bisogni della con-

---

(1) Müller, *Der Faschismus als soziale Wirtschaftsmacht*, Berlin, 1928, p. 64.

(2) Vedi Gentile, *Origini e dottrina del Fascismo*, Roma, 1929, p. 28 e segg.; Navarra, *Introduzione al diritto corporativo*, Milano, 1929, p 30; Beckerath, *Werden und Wesen des faschistischen Staates*, Berlin, 1927, p. 10 e segg.; Zangara, *I sindacati e lo Stato*, Roma, 1928, p. 20.

correnza industriale e alle prime rivendicazioni sociali del proletariato ribelle.

In verità, quest'uguaglianza, non è, infine, nel regime democratico, che un diritto, per tutti uguale, al voto (1); e si risolve in quell'uguaglianza elezionistica, di cui si conoscono ormai risultati. Null'altro esiste nella sfera della pretesa uguaglianza democratica, perchè la pura uguaglianza di diritto è affermazione, valida fin che si vuole nella sua portata teoretica ed astratta, ma che vive tra le innumerevoli e stridenti diseguaglianze della vita reale.

11. — Così è a dire della dottrina della libertà.

Inizialmente i filosofi e i dottrinari dissero: ogni uomo, nascendo, arriva a questo mondo libero, provvisto d'un cervello che pensa, e armato d'una volontà che agisce. La soggezione d'un individuo al suo simile costituisce uno stato contro natura.

Si ritenne che la piena libertà d'affermarsi, concessa a tutti, potesse portare a rapporti di solidarietà e a sentimenti di giustizia sempre maggiori. Ma la libertà, invocata come difesa contro eventuali soprusi, giustificò anche coloro, che avevano esercitato soprafazione. E quella libertà, che avrebbe dovuto essere buona ed utile per sviluppare il carattere e l'indipendenza degli individui, ottenne invece l'effetto contrario.

La libertà di riunione e di associazione fu espressione della debolezza dello Stato demoliberale, che, dopo aver vietate e represse le organizzazioni, come contrarie alla propria dottrina, fu costretto a riconoscerle, come una necessità della vita e della storia. La libertà di esprimere le proprie idee può essere una forma di collaborazione, ma può anche

---

(1) SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1931, p. 58.

essere una forma di denigrazione; può essere un modo di segnalazione d'interessi generali, ma può essere anche un mezzo di pressione per la tutela d'interessi particolaristici. La libertà di denunciare gli errori e le colpe dei governanti può essere ridotta a un sistematico assalto alla stabilità di coloro, che hanno il dovere e la responsabilità della cosa pubblica; e ciò solo per pura tendenza di parte e per sola ragione politica. E infine la libertà di segnalare i bisogni e le difficoltà può essere un mezzo per deprimere all'estero la nostra esistenza, con quell'autodenigrazione, nella quale occorre dire che la democrazia italiana si è dimostrata peggiore di tutte le altre democrazie.

E non si dica che la recente democrazia italiana risaliva a precedenti e a tradizioni gloriose. Perchè, quando Giuseppe Mazzini fondava la Giovine Italia, creava e seguiva un credo democratico, ben diverso da quello, che le sinistre han portato al potere, alla fine dello stesso secolo, quando la purezza degli spiriti venne annebbiandosi a traverso le non sempre chiare vicende della politica parlamentare; e la limpidezza e la sincerità degli ideali si snaturarono nell'artificiosa trama delle ideologie.

Giuseppe Mazzini combatteva il liberalismo e, nella sua virtù, vera virtù democratica, adorava Iddio, esaltava il popolo, e proclamava l'interventismo contro l'assenteismo e la neutralità pacifista dei liberali d'allora. La sua democrazia è la democrazia vera, alla quale tende il fascismo, che reclama dai soggetti quelle attitudini e quelle virtù, che l'apostolo predicava e che formano veramente la base spirituale d'una nazione e la forza di coesione d'un popolo (1).

---

(1) Costamagna, *Il fascismo e la crisi della democrazia rappresentativa* (Politica sociale, 1929, I, p. 7).

12. — Per questo il principio di libertà deve trovare il suo correttivo, la sua misura e la sua disciplina nel principio di autorità.

Si tratta di armonizzare e dare assetto ai due termini, che furono sempre contrapposti, e che debbono invece comporsi in unità. In quest' armonia sta tutto il sistema della gerarchia nella funzione dello Stato. Il regime di libertà rappresenta la preminenza e l' anteposizione d' interessi individuali, il regime di gerarchia rappresenta la subordinazione degli interessi particolari all'interesse generale e la dipendenza delle attività varie da un potere superiore. Si raggiunge così quell'armonica unità, che permette a tutte le energie il loro sviluppo, ma assicura tuttavia la loro convergenza verso lo scopo comune, sotto il controllo dei poteri, che esercitano l'autorità.

Anche per questo tema, i principii, che presiedono al nostro ordinamento politico, si oppongono agli altri due principii estremi: il principio universalista, che considera e sostiene l'assoluta prevalenza dell'autorità; e il principio individualista, che sostiene il riconoscimento e la piena tutela della libertà.

I nostri dettami, che in questo tema sono, a un tempo, gerarchici e corporativi, pur non rappresentando la formula della centralità assoluta, costituiscono la prevalenza e la preferenza dell'unità alla molteplicità, dell'indivisibile al frazionato, del permanente al transitorio; perchè ciò assicura meglio, il principio dell'autorità.

Ma essi possono anche meglio assicurare il possesso e il godimento della libertà, o, più esattamente delle libertà. In effetto, la libertà metafisica ha fatto molto chiasso nel mondo col suo nome bandito a grosse lettere e a gran voce, mentre ha fatto, in conclusione, poco cammino; perchè, a ben considerare, l'uomo la cangierebbe volontieri

con quelle libertà modeste, ma così naturali, come la salute, che circondano la vita di serenità, di sicurezza, e di respiro (1). Mentre la libertà dottrinale è una voce e un'insegna, sotto la quale si cela il nuovo dispotismo; in verità, l'arbitrio non si attenua dividendosi, bensì esso si moltiplica e si ritrova intero in ciascuno di coloro, che ne detengono una piccola parte (2).

Occorre pertanto ricostituire il principio d'autorità, di superiorità, di sovranità dello Stato. Perchè l'autorità è autorità, in quanto è forza rivolta al bene della libertà individuale; e la libertà è libertà, in quanto contribuisce a rendere più armonica e perfetta l'unità dello Stato (3).

13. — Nella formazione, nello sviluppo, nella sostituzione di regimi e di ordinamenti possono aversi due processi nettamente distinti: l'*evoluzione* e la *rivoluzione* (4).

Il concetto di evoluzione è generalmente ben compreso ed accetto. Non così è il concetto di rivoluzione, che si suol ritenere come un movimento a carattere e ad andatura catastrofica (5), mentre esso è tale solo talvolta, non sempre. In ogni caso la distinzione si ha, più che nello svolgimento, nelle conseguenze rispetto alle idee e agli ordinamenti. L'evoluzione è un mutamento lento e graduale, la rivoluzione è un mutamento rapido, radicale e totalitario.

Non deve per ciò far meraviglia se, come e più ancora

---

(1) Benoist, *Les lois de la politique française*, Paris, 1928, p. 287.

(2) Vedi Giusso, *Le dittature democratiche dell'Italia*, Milano, 1928, pp. 12, 15, 41, 74, 181 e segg.

(3) Della Torre, op. cit., p. 211.

(4) Vedi Sée, *Evolution et revolution*, Paris, 1929, p. 11 e segg., 93 e segg.

(5) Vedi Prinz Rohan, *Inventar der politischen Grundhaltungen im modernen Europa* (in Soziologische studien Alfred Weber gewidmet, Potsdam, 1930, p. 225). Zehrer, *Die Revolution der Intelligenz* (Die Tat, 21 Jahrgang, 1929-1930, II, Band, pp. 486, 487).

che in altri luoghi (1), l'ordinamento nostro sia sorto da un movimento rivoluzionario (2).

Non seguiremo i precedenti, i fatti, le conseguenze. Solo convien notare che questa rivoluzione ha avuto un procedimento diverso da quello delle altre rivoluzioni. Mentre nelle altre si nota, in genere, un'ansiosa, vibrante e incomposta preparazione, seguita da un'esplosione violenta e più oltre da un certo assetto, nella rivoluzione fascista s'ebbe una preparazione organica, disciplinata, coerente, poi un'affermazione energica, senza catastrofi, e più oltre un prolungamento della rivoluzione nella vita della nazione e dello Stato, con la sua continuata azione sempre più misurata, ma sempre rivoluzionaria, « frutto nazionale del buon sangue rivoluzionario italiano » (3).

14. — La crisi storica e morale della guerra faceva capo alla crisi della democrazia. Fra il 1919 e il 1920 sembrò veramente che la nazione dovesse far l'esperimento dell'utopia socialista. Ma il popolo sentì che l'unità nazionale era cosa sacra e che la democrazia non era il modo migliore per mantenerla. Si sovrappose allo Stato; e, dalla sua nuova coscienza, è nato il fascismo, che, per realizzare le sue aspirazioni, dovette fare la rivoluzione (4).

La rivoluzione fascista si ricongiunge alla rivoluzione italiana d'un tempo, non solo per il compimento delle aspirazioni nazionali, ma ancora per la ragione ideale, che fu presidio di entrambe.

---

(1) JELLINEK W., *Revolution u. Reichsverfassung* (Jahrb. des öffentl. Rechts, IX, 1920, p. 22); vedi anche BELING, *Revolution und Recht*, Augsburg, 1923, pp. 9, 15, 23.

(2) Vedi OLIVETTI A. O., *Lineamenti del nuovo Stato italiano*, Roma, 1930, p. 19 e segg.; MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, Milano, 1929, p. 24 e segg.

(3) CHIMIENTI, *L'organizzazione nazionale fascista nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1928, p. 55.

(4) CORSO, *Lo Stato fascista*, Roma, 1929, pp. 27, 29.

Tutto il sostrato spirituale del nostro risorgimento è rimasto identico, vale a dire schiettamente italiano. Dopo l'unificazione, le dottrine nazionali persistettero durante il periodo di governo della destra, che poteva rettamente essere considerata come la rivoluzione al potere. Ma naufragarono quando, nel 1876, la destra cadde e, clamorosamente, si proclamò, coll'avvento delle sinistre, il governo, della democrazia (1).

Ma allora, l'Italia fu grigia e scialba; non sapeva ritrovar le proprie idee, nè aveva la forza per cacciar lontano quelle degli altri Scrisse sul suo vessillo le parole di un'altra rivoluzione; sentì la grandezza del proprio passato, ma la portò come un peso; si sentì debole, ma non fece un gesto per rafforzarsi; si sentì depressa e avvilita, ma non fece un passo per riacquistar prestigio; si accostò alle alleanze, ma subì l'avvento delle prepotenze e le imposizioni delle egemonie (2).

E pure bastava rivolgere lo sguardo e il pensiero al passato per rivedere e risentire qual'era l'insegnamento, che veniva a noi, conforme alla nostra educazione e alle esigenze del nostro spirito. Vincenzo Cuoco aveva bandito il carattere etico della funzione statale; i profeti del risorgimento avevano serbata intatta la spiritualità italica; e le stesse dottrine democratiche d'allora vedevano nel problema politico un'essenza profondamente morale. Coloro, che vissero il dramma e la passione delle rivendicazioni e del risorgimento, sentirono germogliare nei loro spiriti un'idea religiosa dello Stato e la insegnarono e la fecero

---

(1) Bodrero, *Auspici d'impero*, Milano, 1925, p. 178; De Mattei, *La critica antiparlamentaristica in Italia dopo l'unificazione* (Educazione fascista, 1928, p. 194).

(2) Bodrero, op. cit., p. 178; Gentile, *Origini e dottrina del fascismo*, Roma, 1930, p. 20 e segg.

sentire agli altri. E, infine, Gioberti considerò, nell'esistenza dei popoli, la profonda influenza dei valori spirituali; fu tutto suo lo sforzo, diretto a conciliare l'autorità divina e la libertà umana; e, nell'azione pratica, l'ortodossia cattolica e la rivoluzione democratica (1).

Eran tutte vive fiamme di emancipazioni spirituali e nazionali, che animarono e diedero luce a quella rivoluzione, come diedero luce e animarono la rivoluzione attuale, con caratteristiche prettamente conformi al nostro spirito e al nostro temperamento (2). Per una tradizione filosofica, che sapeva contemperare l'idea dell'umana libertà e indipendenza coll'idea teocratica e religiosa, che discendeva dal pensiero cattolico (3), si ebbe il salutare risveglio degli spiriti, che, anche in tempi più remoti, avevano superati elementi discordanti, in forza di un'alta armonia ideale.

15. — Per questo il fascismo è rivoluzione schiettamente italica. Questa sua impronta si esprime non solo nella spinta animatrice, ma ancora nelle materiali espressioni del suo sviluppo.

Si suol dire che il nostro popolo è dedito alla violenza e propenso agli atti sanguinari. Ma la storia insegna che nessun popolo, nelle sue agitazioni e nelle sue rivolte, ha tratto minori vendette e ha compiuto minori atrocità di queste genti nostre, che, negli stessi atti incomposti e

---

(1) GIULIANO, *La formazione storica del fascismo*, in *Mussolini e il fascismo*, di GUTKIND, Firenze, 1927, p. 53; MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, Milano, 1929, p. 27; MONTEMAYOR, *Lo Stato fascista*, cit., p. 13; PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 27; GENTILE, *Origini e dottrina del fascismo*, cit., pp. 20, 21.

(2) GIULIANO, op. cit., p. 121 e segg.

(3) GENTILE, *Il pensiero italiano del sec. XIX*, Milano, 1928, p. 50 e segg.; lo stesso, *Origine e dottrina del fascismo*, cit., p. 16 e segg., 30, 31; REDANÒ, *Lo Stato etico*, p. 95 e segg.

nella brutalità necessaria, ebbero sempre quasi uno spirito di moderazione e di disciplina e rispecchiarono il carattere essenziale della nostra intelligenza italiana.

Noi annoveriamo, nel lungo passato, la maggior somma d'esperienze politiche, che lasciarono nel nostro animo una specie di civiltà inconsapevole e profonda (1). Noi siamo anime di ribelli a ogni prepotenza e a ogni soprafazione, ma abbiamo bisogno d'uno scopo nobile, d'una virtù redentrice, d'una verità eterna (2).

Il popolo nostro fa le rivoluzioni, perchè le giudica necessarie; e, per un intuito felice e poderoso, sa segnare il momento, in cui esse possono essere utili e valide. Ed è schiettamente italica la bella rivoluzione, che si esprime in forma non demolitrice, ma costruttiva, vibrante di entusiasmo per una rivendicazione attuale e nazionale, di contro alle rivoluzioni arcigne, brutali, irose, faziose, distruttive, condotte in nome di principii e di rivendicazioni universali.

Il popolo italiano, che segue il proprio istinto e il proprio sentimento, sente la necessità della rivoluzione che passa. Per un senso profondo del tradizionale prestigio, del valore storico e della dignità della propria razza, cerca di ricongiungere questo episodio di oggi alla catena dell'enorme passato, che si chiama Roma. E tutto questo esso compie con un senso preciso di valutazione e con una grande semplicità di termini e di modi (3).

Questa semplicità e quest'attitudine del nostro popolo, a comprendere e ad apprezzare, è una delle condizioni, che ha reso possibile lo sviluppo di questa, come di tutte le

---

(1) Borrero, op. cit., pp. 167, 176.
(2) Giuliano, op. cit., p. 119.
(3) Vedi Beraud, *Le flâneur salarié*, p. 127.

altre rivoluzioni italiane (1). E questa semplicità è certezza per il popolo e per chi lo guida; certezza antica, che risiede nella nostra educazione secolare.

Questo invero dà il carattere schiettamente italiano alla nostra rivoluzione, che completa il ciclo e le aspirazioni del Risorgimento, ricongiungendo la rivoluzione colla tradizione, il popolo colla monarchia, come termini indissolubili e necessari alla vita e alla prosperità nazionale. È italiana ed eroica, perchè sorge dalla guerra, dalla sintesi delle battaglie e della vittoria; e perchè in essa si uniscono l'anima del popolo, il cuore dei giovani, la gloria dei martiri, il nome immortale dei caduti, la prestanza degli eroi, la fierezza dei fanti, la voce d'un poeta soldato, la fede e il prestigio di un Capo.

Allora la rivoluzione attuale si anima degli spiriti di tutte le rivoluzioni passate; e qualche cosa di spiritualmente imperiale appare, a traverso i secoli, a rianimar la prestanza della nostra geneologia di ribelli (2).

Ma la rivoluzione si conforma nel piano dei principii, per modo che ne risulta tutto intero il valore.

Così la rivoluzione fascista è l'esaltazione dei fattori nazionali cimentati nel mortale conflitto e riusciti vittoriosi; « ed è la risoluzione della crisi di principii, che la guerra arrecava già, investendo, colla propria logica rivoluzionaria, tutto il sistema politico e giuridico preesistente » (3).

---

(1) De Stefani, *Die Verwichlikung der faschistischen Idee* Vortrag gehalten in München 1930, p. 4.

(2) Vedi l'interessante esposizione del Maggiore, *Un regime e una epoca*, cit., p. 31 e segg. e 131 e segg. Per un opportuno raffronto fra la rivoluzione italiana e le altre rivoluzioni vedi Aymard, *Bolchevisme ou Fascisme?*... Paris, 1925, p. 33 e segg., 129 e segg., 187 e segg.; Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. 1, p. 10; Vedi anche Giusso, *Le dittature democratiche dell'Italia*, Milano, 1928, p. 262 e segg.

(3) Orestano, *Introduzione alla mia filosofia del diritto* (Rivista internazionale di fil. del dir., 1931, p. 7 dell'estr.).

16. — Così appare spontaneo e necessario il sorgere d'un nuovo ordine giuridico dalla rivoluzione (1). E la rivoluzione nostra in tanto ha grande valore, in quanto è stata fatta nel nome dell'unità nazionale (2).

Si pone il quesito se, nell'evoluzione e nella riforma degli ordinamenti politici, debba prevalere la *classe* ovvero la *nazione* (3).

Taluni ordinamenti e talune dottrine danno la prevalenza alla classe e ai suoi interessi, in confronto di quelli della nazione. Altre danno la prevalenza alle sorti, agli interessi e alle prerogative della nazione, in confronto degli interessi delle varie classi e delle differenti parti sociali

Ma occorre tuttavia considerare che il movimento, che ha per base e per motivo principale la nazione, si raccorda a tutte le condizioni di vita d'una compagine sociale considerata nella sua unità e nella sua totalità. Mentre il movimento, che ha per base e per motivo la classe, presenta una tendenza caratteristica a valicare i limiti e i confini degli aggregati nazionali, per spaziare nel campo più vasto, che considera bensì l'entità sociale della classe, ma nell'ampio spazio dell'universalità e dell'umanità (4). In altre parole il movimento, che ha per base la nazione, ha

---

(1) Vedi BELING, *Revolution und Recht*, pp. 22 e 23; MANNHARDT, *Der Faschismus*, München, 1925, p. 333.

(2) Sulla nostra rivoluzione, fra la vastissima letteratura straniera, più avversa che amica, e che in grandissima parte rivela un'assoluta incomprensione dei motivi e del valore di essa, vedi: NADEAU, *L'Italie fasciste au l'autre danger*, Paris, 1927, p. 277; CAMBO, *Autour du fascisme italien*, Paris, 1925; VAUSSARD, *Sur la nouvelle Italie*, Paris, 1928, pp. 98, 99; DOMINIQUE, *Les fils de la louve*, Paris, 1926, pp. 153-154; LOMBARD, *Ce qu'il faut connaître du fascisme*, Paris, 1926, p. 87 e segg.

(3) Sui concetti di nazione e di classe vedi anche BODRERO, *Auspici d'impero*, Milano, 1925, pp 157, 158.

(4) Vedi ROMIER, *Qui sera le maître?* Paris, 1928, p. 6; BONN, *Die Krisis der Europäischen Demokratie*, Karlsruhe, 1925, p. 143.

tendenza *interclassista*, quello che ha per base la classe ha tendenza *internazionale* (1).

Si fa appello all'autorità del Treischke, per asserire che, come lo Stato non può sussistere senza la divisione tra governanti e governati, altrettanto la società non può sussistere senza la distinzione delle classi. Si osserva che lo Stato, circoscritto entro termini e confini ben definiti, appare come una struttura e come un mezzo destinato a mantenere l'ordine sociale, a traverso la supremazia di determinate persone o di determinati gruppi. E si sostiene che lo Stato è potere, solo in relazione a cotesti gruppi dominanti e dominati (2).

Ma si può soggiungere che questi gruppi e queste classi vanno considerati nel quadro della società nazionale. Quando si conferisce valore prevalente e imperante ai gruppi sociali e si sostiene che tale valore prevalente e imperante dei gruppi non è che l'agitato contrasto dei loro interessi e le opposte aspirazioni a vincersi e superarsi l'un l'altro; quando ancora si dice che lo Stato è il potere in relazione coi gruppi prevalenti e imperanti, e che la lotta per la conquista del potere è il contenuto della storia politica, non si pone nè una definizione del potere, nè una caratteristica dello Stato.

Bisogna, secondo noi, quando si parla di società, conchiuderla, come la storia insegna e come lo spirito dei popoli desidera, entro il quadro della nazione; e occorre contrapporre l'unità della nazione al contrasto delle classi. In tal modo si potrà meglio comprendere il valore della compagine sociale, la natura del potere dello Stato e l'equilibrio funzionale tra governanti e governati.

---

(1) Vedi FANTINI, *La legislazione sociale nell'Italia corporativa*, Roma, 1931, p. 56.

(2) SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 2.

Quando, da parte di tutte le moderne dottrine democratiche, s'oppone l' idea di classe all'idea di nazione, si dice che questo dipende dalla realtà e dalla necessità stessa della vita sociale.

Non è vero. È un errore ed un pretesto affermar questo, perchè l'accennata tendenza non è che la conseguenza d'un artificio e di un'astrazione politica. È il risultato dell'eterna preoccupazione democratica, perpetuamente astratta e contradittoria, che, da un lato, non può negare l'entità di classe, perchè questa costituisce l'unità, sulla quale si è formata la dottrina; e, dall'altro, vorrebbe serbare ossequio all'idea di nazione, ma deve necessariamente trascurarla e indebolirla, perchè al suo rafforzamento contrasta col concetto stesso di classe.

Infatti, ripetiamo, le dottrine, che si basano sull' idea di casta e sull'idea di classe, vanno necessariamente verso l'internazionalismo, superando, pur senza combatterla, ma tuttavia trascurandola, l'idea di nazione. Gli uomini di affari, gli economisti, i finanzieri, sovratutto i proletari, e, sotto qualche punto di vista, anche gli intellettuali, sentono più profondamente l'attaccamento alla classe, che l'attaccamento alla nazione.

Il fascismo, che vuole ad ogni costo difendere la nazione, ha affermato il principio nazionale ed ha costituito la dottrina corporativa. Per essa, ogni classe degli appartenenti alla nazione ha perduto i caratteri, che si potrebbero dire « classisti », nel senso che dividevano ciascuna classe e la ponevano in antitesi e in antagonismo con le altre, per serbare invece i caratteri particolari propri, che valgono a fissare la distinzione di ciascuna, non la separazione di essa rispetto alle altre.

Coltivando la nazione e l'interclassimo nazionale si combatte a un tempo l'internazionalismo, da un lato, e, dall'altro, l'egoismo, sia individuale, sia collettivo.

La forma classista della democrazia, come di tutte le altre forme ultra-democratiche, è talmente legata agli sviluppi classisti internazionali, che si è detto che il regime democratico, privo d'ogni sostegno d'autorità e riposando esclusivamente sovra principii d'ordine morale ed astratto, ha bisogno, più che qualsiasi altro regime, dell'aiuto di un'aristocrazia idealista e disinteressata. E si è spiegata, con questo, l'influenza, che ha potuto esercitare, nelle società moderne, la massoneria (1).

Ora, di fronte alla pretesa valorizzazione di questa forma di vero internazionalismo delle classi superiori, che in Italia è stata ben liquidata in modo radicale e decisivo, è il caso di domandarsi se l'idealismo e il disinteresse della massoneria sia ben compendiato nell'unica sua vera ed esclusiva caratteristica, che è costantemente rappresentata dalla passione del libero pensiero anticlericale e antireligioso.

In verità, la massoneria, in nome d'interessi vari, non è, come si è palesata e come continua a manifestarsi, altro che una forma di supernazionalismo e d'internazionalismo dell'intelligenza. Ed allora, il fascismo si oppone ad essa e la combatte, nel nome della nazione.

Per dimostrare ancor meglio come l'idea di classe, nel senso politico, sia in preciso e deciso contrasto coll'idea di nazione, è il caso di rammentare quattro mutamenti, tutti a ritmo rivoluzionario, che si sono verificati recentemente in Europa, nel dopo guerra, a poca distanza l'uno dall'altro. La rivoluzione russa, dal regime autocratico al regime bolscevico. La rivoluzione tedesca, dal regime liberale imperiale al regime democratico sociale. La rivoluzione turca, dal regime imperiale al regime repubblicano. La

(1) ROMIER, *Nation et civilisation*, p. 176.

rivoluzione italiana, dal regime liberale democratico costituzionale al regime monarchico fascista corporativo.

I due primi mutamenti ebbero carattere schiettamente classista; i due altri si sono svolti su base nazionale.

Quale delle due tendenze è destinata ad avere la prevalenza nel momento attuale della tormentata vita degli Stati?

La risposta a tale quesito investirebbe un esame, che supererebbe i limiti e le possibilità del presente lavoro. E sarebbe anche difficile dare una risposta; perchè, se, da un lato, esiste e si fa sempre più strada la tendenza a pensare, ad agire, a ragionare in relazione all'*universale*, per un insopprimibile bisogno di rinnovare, di rifare e di riprendere su basi sempre più vaste di vita e d'attuazione, al contrario i caratteri, il temperamento, le inclinazioni, le particolarità dei nuclei nazionali resistono a qualsiasi tentativo di universalizzazione o d'internazionalizzazione.

Se vi ha, per così dire, una tendenza a diffondere in ampiezza e ad eguagliare al di là delle frontiere quello, che ha attinenza coll'apparato esterno, tutto quello, che ha attinenza coll'interiorità degli individui e dei popoli, si raccoglie nell'orbita delle caratteristiche nazionali.

Ad esempio, va divulgandosi sempre maggiormente la tendenza a servirsi degli stessi mezzi di produzione, delle stesse macchine, a seguire anche gli stessi indirizzi di cultura, ad approfittare degli stessi progressi delle scienze e delle maggiori comodità dell'esistenza. Ma quello, che si serba intatto, e sempre più particolarmente espresso, è il carattere, lo spirito, il modo di sentire e d'intendere, la forma di vita interiore e l'educazione dei singoli popoli.

Ond'è che, nello stesso progressivo divenire delle varie compagini e nelle modificazioni, che ad esse sono inerenti,

sia a traverso la lenta evoluzione, sia per mezzo della trasformazione rapida, vibrante, violenta, rivoluzionaria, si riscontrano, a ben guardare, i riflessi dell' incancellabile indole delle genti. E i caratteri nazionali manifestano inconfondibile la loro fisonomia, anzi, vorremmo dire meglio ancora, la loro autonomia, non solo nel campo delle ideologie, della coscienza e del sentimento, ma ancora nel campo, più riflessivo e calcolato, dei rapporti economici e dell'esistenza sociale.

E, se si dice che non sono state le idee, ma piuttosto i dolori materiali, che hanno determinato le rivoluzioni, le democrazie, il consolidamento e l'evoluzione dei popoli; e che i bisogni e la miseria economica sono state le ragioni, che hanno sospinto gli Stati nazionali verso più alte forme di ordini e di poteri (1), si deve opporre che vi sono, nell'evoluzione storica, elementi essenziali d'altro genere, che conducono all'affermazione, ben più solida, dell'unità e della personalità delle nazioni e degli Stati.

17. — Si osservò giustamente che, nell'attitudine della umanità presente, si trovano di fronte due fatti, anzi due principii e due forze, che esercitano la loro irresistibile pressione: l'universalità delle influenze materiali, da un lato: e la persistenza dei caratteri di nazione o di razza, dall'altro.

Negli attuali movimenti, si nota il predominio talora della prima, talora della seconda forza.

Che cosa ci riserba l'avvenire? — si domanda. « L'universalità, ormai accertata, delle influenze materiali, delle arti tecniche e delle scienze applicate, che porterà fatalmente all'uniformità esteriore delle abitudini e degli usi

---

(1) Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, p. 61.

umani, cagionerà essa, nello stesso tempo, la morte delle tradizioni e farà nascere, sulla loro rovina, una civiltà nuova, che non avrà nulla di comune colle precedenti? » (1).

Noi crediamo, e l'evoluzione delle compagini sociali lo dimostra e lo conferma, che le influenze materiali non giungeranno mai, per quanto siano poderose e decisive nella vicenda dei popoli, a cancellare tutto quanto rappresenta materia, forze, condizioni, che sono strettamente legate al loro patrimonio spirituale.

Ogni civiltà deve avere due elementi: un elemento di permanenza e un elemento di adattamento. L'elemento di adattamento attiene, specialmente, alla parte materiale, economica; ma l'elemento di permanenza, senza pur ridursi alla fissità e alla staticità, è dato indubbiamente dalla vita dello spirito, che crea a sè stesso leggi persistenti, e talora immutabili ed eterne.

L'universalità d'una civiltà nuova, unica, generale, sostituita alle varie e numerose civiltà precedenti, equivarrebbe, non si sa in nome di quali principii, ad una standardizzazione della vita degli spiriti, i quali si ribellano a questa perequazione, che disconosce l'intimità della loro evoluzione storica. Ond'è che ogni popolo serba, come deve serbare, questo patrimonio solido ed intatto. Non solo, ma ogni popolo, di fronte alla gravità e all'urgenza d'un problema attuale, tende, e deve tendere, a risolverlo in conformità colle direttive, che ad esso vengono dalla forza delle sue tradizioni e della sua storia.

Il fascismo è stato l'esemplare caratteristico di questo movimento a base nazionale; e l'ideologia, che di esso è stata posta a fondamento, e la dottrina di diritto pubblico, che da esso è stata espressa, si differenziano nettamente da altre ideologie e da altre dottrine.

---

(1) Vedi Romier, *Qui sera le maître?* pp. 8, 9 e 20.

18. — Il fascismo ha trovato questa forza, perchè, per noi, *nazione* significa, innanzi tutto, *unità*.

Tuttavia, se esaltar la nazione vuol dire precisar la propria individualità storica ed attuale, costituendo un tutto distinto dagli altri, questo non vuol dire isolarsi e disdegnare la pacifica convivenza e la reale e valida collaborazione con altre nazioni.

L'isolamento, nello stadio attuale di evoluzione e nel momento odierno di convivenza dei popoli, non è concepibile. Si poteva forse in passato (ed era sempre un errore) credere alla possibilità d'isolarsi dal resto del mondoe di distogliersi dalle relazione d'oltre confine. Ma questo non è più possibile ora, nemmeno da parte di enti anche eccezionalmente prosperosi, perchè ogni giorno appare maggiormente che le sorti di tutto il mondo debbono procecedere collegate insieme.

Rafforzando la nazione, si consolidano le relazioni internazionali e si combatte nello stesso tempo l'internazionalismo. Questa è la direttiva dell'attuale politica italiana. E questa è la realtà vera, nonostante che voci care alla polemica politica persistano ad indicare le nostre attitudini e le nostre intenzioni come deliberatamente contrarie alla pacifica convivenza.

Ad esse s'oppone la parola precisa di chi è responsabile della politica estera ed interna, affermante questa volontà assoluta, coltivata per la solidarietà necessaria dei popoli e per una pace di volontà e di ricostruzione sociale e morale. Ma ad essa s'oppone la stessa realtà dei fatti, che, dalla fine dell' ultima guerra ad oggi, dimostra e comprova questa volontà costantemente espressa e mantenuta.

---

(1) Vedi *Messaggio del Capo del Governo agli Stati Uniti*, 1.° gennaio 1931, IX.

Infatti « la collaborazione dell'Italia con gli altri popoli ha oggi un fondamento sano e onesto di chiarificazione e di consolidazione di Stati pacifici; e l'Italia è stato il primo grande paese vittorioso d'Europa, che ha superato le divisioni della guerra e teso con dignità la mano ai vinti » (1).

Quando si parla dell'educazione della gioventù, che si va ripetendo esser fatta per scopi imperialistici e guerrieri, si può rispondere colle parole del Capo, che disse che « la preparazione della nostra gioventù è fatta per ingagliardire la razza e darle le attitudini al *self-control* e al senso di responsabilità e di disciplina » (2).

E quando si ripete all'infinito il tema degli armamenti, si può, con sicura coscienza, rispondere che pochi Stati europei possono dare, quante ne dà all'Italia, tante prove positive della loro autentica volontà di pace. La storia degli armamenti d'Europa e di tutte le fallite conferenze per un'intesa internazionale al servizio della pace lo conferma. L'Italia difende l'equilibrio delle forze. Per ciò gli armamenti d'Italia seguono, non precedono, gli armamenti degli altri paesi europei. Sono la conseguenza della generale politica bellica dei paesi vicini; e non sono affatto in funzione d'un programma autonomo della politica italiana » (3).

Così la nostra politica, colla difesa dello Stato, tende al maggior prestigio e alla potenza della nazione.

19. — Ma interessa a questo proposito mettere in chiara evidenza che, nell'ideologia, che sta a base dello Stato fascista, al principio di nazionalità si ricongiunge il principio corporativo (4).

---

(1) GAYDA, *La forza per la pace* (*Giornale d'Italia*, 3 gennaio 1931).

(2) *Messaggio*, cit.

(3) GAYDA, *La forza per la pace*, cit.

(4) Per una diffusa trattazione su questo principio, vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 162 e segg.

Tutto lo studio, che segue, sarà diretto alla dimostrazione di questa tesi, che rappresenta la realizzazione, nel campo morale, politico ed economico-sociale, dei due principii nazionale e corporativo.

Essi non sono in contraddizione, ma il secondo è presentato già come intrinseco nel primo e ne costituisce un adeguato sviluppo. « Sono necessità ideali, avvertite dalla coscienza del popolo italiano; si sono trasfusi e tendono a trasfondersi negli ordinamenti storici e nelle conformi istituzioni » (1).

Ma, a questo proposito, occorre anche notare che il fascismo non solo è una dottrina e una struttura di ordinamento nazionale, ma rappresenta una formazione caratteristicamente italiana. Si usa infatti chiamare fascismo ogni movimento si presenti avverso, con carattere nazionale, ai regimi e ai sistemi di governo passati, colpiti ed esautorati dalle vicende della guerra e dalle difficoltà del dopo guerra. E si parla di fascismo spagnolo o polacco, turco o ungherese, portoghese o greco, tedesco o francese.

Tutto questo è superficiale ed erroneo. Denominare fascismo il movimento, che è solo antidemocratico o antiparlamentare, significa confondere l'esteriorità con la intimità costruttiva della dottrina; o, quanto meno, significa confondere una sola parte o un solo aspetto con la totalità d'un movimento vasto e complesso, profondo e vitale che ha portato alla trasformazione dello Stato (2).

Il fascismo è stato utile in Italia. Forse non lo sarebbe in altri luoghi, dove diverse sono le condizioni materiali e spirituali. È un errore trasportare istituti politici da

---

(1) DONATI B., *Dal principio di nazionalità al principio corporativo* (Lo Stato, 1930, p. 279).

(2) Vedi ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1925, p 5 e seg.

un ambiente all'altro, senza considerare se il nuovo ambiente sia o meno adatto ad accoglierli e ad applicarli. La democrazia parlamentare, che sta bene in Inghilterra, si è trovata a disagio altrove (1); il fascismo, che appare conforme al nostro spirito latino, anzi più precisamente italiano, può non adattarsi ad altri popoli.

Ma, poi che il fascismo ha corretto, in Italia, errori e difetti, che ancora perdurano in altri paesi, dev'essere attentamente considerato all'estero (2), perchè rappresenta un'elaborazione, che, nell'ambiente spirituale, economico, giuridico e politico, ricongiunge in unità tutti i valori individuali e sociali, per dirigerli verso gli scopi della nazione (3).

20. — In verità, se il fascismo è un fenomeno squisitamente italiano, perchè solo presso di noi trova l'atmosfera e il clima storico del suo sviluppo, la dottrina fascista deve essere considerata come un valore universale e può ben insegnare qualche cosa a chi voglia serenamente considerarla e non vedere in essa soltanto una violenza o una reazione (4).

I problemi posti dal Fascismo all'attenzione del mondo sono press'a poco comuni a tutti gli Stati. Il fondamento

---

(1) Vedi MICELI, Mon. cit., p. 486.

(2) SCHOTTHÖFER, *Il fascio*, Sinn und Wirklichkeit des italienischen Faschismus, Frankfurt a M., p. 5; vedi ZANGARA, *I sindacati e lo Stato*, p. 28: vedi anche DE FELS, *La crise du parlamentarisme*, (Revue de Paris, 1929 p. 728).

(3) FRANK, *Der deutsche Faschismus* in Internationaler Faschismus, Karlsruhe 1928. p. 40; Vedi MANNHARDT, *Der Faschismus*, München, 1925. p. 387; MICHELS, *Sozialismus und Faszismus*, München 1925, p. 277.

(4) Vedi HELLER, *Europa und der Fascismus*, Berlin u. Leipzig 1929, p. 6 e 138; BONN, *Die Krisis der Europäischen Demokratie*, Karlsruhe 1925.p. 60, 142.

morale e le idee direttrici del fascismo possono benissimo trovare una rispondenza nello spirito degli altri paesi. E l'esempio dell'Italia può essere seguito da altri popoli, i quali debbono, alla lor volta, far ricorso ai principii fondamentali, che regolano l'ordinamento giuridico-politico nostro, e applicare il principio dell'autorità di contro agli eccessi ed agli errori della libertà democratica, spinta ai limiti dell'arbitrio.

Si dice che l'Europa non può attendere alcun rinnovamento del contenuto spirituale dello Stato, da parte del fascismo (1).

Ma è questione di intendersi. Se per rinnovamento si intende ricomporre e risanare lo Stato demoliberale colle stesse medicine, che si son tentate sinora, è certo che il fascismo non sa nè può dare ad esse efficacia. Ma se rinnovamento spirituale vuol dire vera ricomposizione fondamentale della vita dello Stato, su basi nuove di pensieri e di atti, con nuovi metodi e nuovi indirizzi, sotto la guida di nuovi principii, noi crediamo che il fascismo, nel suo movimento totalitario fondamentale, che più o meno arbitrariamente si suol chiamare « pseudorinascimento », può aspirare con legittimità a presiedere il rinnovamento spirituale degli Stati.

Noi scrivevamo qualche tempo fa, e ripetiamo qui, perchè le ragioni e le circostanze non sono mutate, anzi hanno meglio confermato il nostro assunto, che il fascismo è un fenomeno della storia necessario e fatale e rappresenta l'episodio dell'autorità, che, nell'attuale turbatissimo periodo delle vite dei popoli, dovrà verificarsi dovunque; perchè così solo lo Stato può, a un tempo, affermare la propria autorità e difendere la propria indipendenza.

---

(1) Heller, op. cit., ultimo capitolo.

Ma l'autorità non deve significare nè assolutismo universalistico, nè vuota espressione verbale; dev'essere bensì, invece, autorità vera, reale, corporativa.

Sta in questo l'universalità del fascismo. Il Capo del governo ha di recente riaffermato che il fascismo è una idea universale. Ed i nostri avversari si sono subito affrettati a vedere in quest'affermazione un impeto d'imposizione da parte nostra e la pretesa di voler entrare a discutere la vita interna degli altri Stati. La verità invece è tutta diversa; ed è che l'idea fascista comincia ad entrare nello spirito e nel pensiero degli altri popoli, ad invadere le coscienze degli individui e ad attirare l'attenzione degli studiosi (1).

L'universalità del fascismo vien palesata, da un lato, dalla ampiezza del movimento antifascista e, dall'altro, dall'apparizione sempre maggiore di forme simpatizzanti e di attività, che si avvicinano alla nostra dottrina (2). Di più, l'universalità istessa si esprime colle sempre maggiori invocazioni di ordinamenti e di espressioni analoghe al fascismo, per porre rimedio alla crisi degli Stati, per la quale scrittori e uomini politici non sanno trovare adeguati ed efficaci rimedi (3).

Del resto, si osserva giustamente che questo valore universale della dottrina e dell'idea fascista era fin dal principio evidentissimo. « Se universale non fosse, non avrebbe avuto e non avrebbe che un valore limitato ed

---

(1) Vedi SCHOTTHÖFER, *Il Fascio*, cit., p. 5, 192 e segg.; LOMBARD, *Ce qu'il faut connaître du fascisme*, Paris 1926, p. 157; DEUTSCH, *Antifaschismus*, Wien, 1926, p. 27 e segg.

(2) Vedi FERRETTI, *Universalità del fascismo* (*Gerarchia*, febbraio 1931, p. 105 e segg.).

(3) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 2 e autori ivi citati. Vedi pure COUDENHOVE-KALERGI, *Los vom Materialismus*, Berlin, 1931, specialmente la terza parte.

effimero; non avrebbe avuto e non avrebbe il potere di sollevare, di trasformare e di muovere nemmeno il solo popolo italiano; giacchè, i popoli non sono mai mossi che dalle idee universali. E universale è il fascismo, perchè è idea italiana e romana, ed è l'idea dell'essenziale spiritualità, dell'ordine spirituale, della gerarchia spirituale, che, nella vita nazionale si concreta nello Stato etico, in cui l'individuo non si annulla, ma si supera, si dilata, si esalta (1) ».

In verità non si può negare valore universale alle dottrine, che costituiscono le basi del nostro ordinamento giuridico. Tali sono la dottrina della massa e delle persone giuridiche pubbliche; la dottrina dei valori individuali e sociali e della loro influenza nella formazione degli strati e delle gerarchie nell'ambito della vita politica economica e sociale; la dottrina più propriamente della gerarchia, che noi consideriamo come la coordinazione e la subordinazione delle volontà singole e collettive verso gli scopi dello Stato; la dottrina della corporazione, che è la proporzione degli interessi individuali e collettivi cogli interessi generali della nazione; ed è pure la dottrina dell'accordo e della collaborazione delle energie nazionali per la maggiore attività produttiva. Son tutte, queste, idee e dottrine universali, che reggono le nostre strutture e le nostre formazioni politico-sociali.

21. — La dottrina corporativa, infatti, si può dire il cardine del fascismo. Essa è l'organizzazione universale di propulsione nel mondo, ed il fascismo ne ha dato le norme, ne ha descritto le direttive, ne ha formato gli istituti; esso

---

(1) Coppola, *Idea universale* (Resto del Carlino, novembre 1930, anno XLVI, n. 265); Olivetti A. O. *Italianità e universalità del Fascismo* (Popolo d'Italia 1931, n. 156).

ha dato disciplina alla corporazione, perchè questa vive nella atmosfera di questo nostro secolo.

« Il Fascismo ha avuto, nei confronti di tutti i sistemi politici del mondo, questo merito, di aver creato quell'istituto, di cui tutte le nazioni e tutti i popoli rivelano in questo momento la necessità. Chi si affaccia allo studio delle legislazioni sociali ed economiche nuove di tutti gli Stati del mondo, chi si affaccia a studiare tutti i sistemi di governo, che in questo momento reggono i popoli, vedrà che, se pure senza il nome di corporazione, senza la nostra terminologia e senza le nostre idee chiaramente espresse, dappertutto l'ordinamento corporativo, quasi misteriosamente, affiora, si forma e prende consistenza » (1).

Questi principii universali sono già radicati nello spirito delle genti di studio, le quali constatano l'intima coesione esistente, presso di noi, tra l'organizzazione delle forze produttive e lo Stato; e si dice che questa struttura non potrà essere in alcun modo abolita. Potrà, forse, in avvenire, aver luogo un mutamento dell'attuale sistema politico; le organizzazioni potranno mutare da quello che sono oggi; ma il principio direttivo dell'organizzazione delle masse e dell'amministrazione interna non potrà mai essere distrutto (2).

E il fatto stesso che le nostre dottrine sono esaminate e discusse, sia pure con poca obiettività e talora con irriducibile avversione e con un linguaggio, che appare per lo meno strano in persone, che appartengono alla cattedra

---

(1) BOTTAI, *La dottrina e la pratica corporativa* (Corriere della sera, 10 novembre 1930). Vedi HEINRICH, *Stato contrattuale o Stato d'autorità?* (Lo Stato, 1930, p. 304).

(2) ESCHMANN, *Der fascistiche Staat in Italien*, Breslau, 1930, p. 118.

e alla dottrina ufficiale (1), dimostra pure che esse presentano, per questo solo, interesse e valore.

Le nostre materie, le nostre dottrine, il nostro ordinamento valicano pertanto le frontiere per entrare nel campo sconfinato della coscienza giuridica e politica. Di fronte alla voluta indifferenza e alla persistente incomprensione, che si mantiene viva all'estero nei nostri riguardi, le nostre discipline s'affermano e s'impongono.

Lo studioso italiano ha il dovere di esporre, colla dottrina fondamentale dello Stato, gli elementi, che stanno a base dell'ordinamento e dell'esercizio del potere sovrano: lo Stato e la Nazione.

22. — C'è, in altre dottrine costituzionali, una forma di democratismo, che antepone la Nazione allo Stato e questo fa servire a quella (2). C'è un presupposto naturalistico, che domina la formazione nazionale, per far dello Stato una modesta cosa, creata secondo ragione. E c'è, infine, per quel che riguarda la dottrina, una tendenza, in questa materia, verso indagini nuove, vedute individuali, troppo spesso superficiali, che hanno tutto il sapore dell'improvvisazione.

Noi cerchiamo di esporre con quali aspetti lo Stato etico si realizzi nello Stato sovrano, su base nazionale e fornito dei due attributi essenziali d'ogni formazione su-

---

(1) Alludiamo al BERNHARD, professore ordinario nell' Università di Berlino, il quale, in una sua conferenza, debitamente elaborata per la pubblicazione (*Der Staatsgedanke des Faschimus*, Berlin, 1931), dopo aver promesso « la più severa obiettività » si rivela oltremodo tendenzioso, e perfeziona l'aggressività del proprio linguaggio, superando così la forma e l'intonazione avversa, usata nel suo precedente volume. (*Das System Mussolinis*, Berlin, 1930).

(2) ROFFESTEIN, *Zur Soziologie des Nationalismus und der nationalen Parteien* (Jahrbuch für Soziologie, Nation und Nationalität, Karlsruhe, 1927, p. 162, 163).

periore ed unitaria: l'*organicità* e il *potere*, dai quali apparrà giustificata la sua struttura gerarchica e corporativa (1).

Son questi gli elementi dello Stato fascista, dai quali sono sorte idee e concezioni, principii e dottrine, che, tra molte opposizioni e poche simpatie (2), seguono il loro cammino; e, che, nonostante si vogliano relegar nel passato (3), vedono sempre maggiormente aprirsi dinanzi a sè nuovi orizzonti (4).

Ed ecco che queste dottrine, come i fatti, la rivoluzione ed il pensiero, che le hanno create, appaiono nel grande quadro della verità nella storia e affermano il loro indiscusso valore storico universale (5).

23. — L'ordinamento giuridico fascista ha abolito il dualismo, che esisteva, negli ordinamenti passati, tra *società* e *Stato* (6).

Da quando lo Stein, facendo la storia dei movimenti sociali, dava la nozione di società come organismo di forze, ordini e movimenti, distinti dallo Stato (7), l'essenza dell'aggregato sociale fu sempre considerata come qualche

---

(1) Vedi al riguardo, per gli opportuni raffronti SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tubingen 1931, p. 36 e segg.

(2) Vedi BECKERATH, *Idee und Wirklichkeit im Faschismus* (Schmollers-Jahrbuch, 52 Jahrgang, p. 214).

(3) LOMBARD, *Ce qu'il faut connaître du fascisme*, p. 160.

(4) Vedi BECKERATH, *Wesen und Werden des faschistischen Staates*, Berlin, 1927, p. 154.

(5) Vedi più sopra, n. 4.

(6) Vedi a questo proposito DONATI B., *Codificazione e Stato corporativo* (Lo Stato, 1930, p. 649 e segg.); GUARNIERI VENTIMIGLIA, *I principî giuridici dello Stato corporativo*, Roma, 1928, p. 7. Sul concetto di società vedi NAVARRA, *Introduzione*, cit., p. 51, 120 e segg.

(7) Vedi STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, Leipzig, 1850, vol. I. *Introduzione*; STEIN, *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1876, p. 738 e segg.

cosa di lontano e di antagonistico alla struttura e all'ordinamento statuale.

Lo Stato era l'organismo giuridico, la società era l'organismo economico-sociale (1). La dottrina del XIX secolo ci ha fornito le figure d'una società antistatuale e di uno Stato antisociale, o, per essere più esatti, estrasociale.

La società fu fuori dello Stato, perchè dapprima non si voleva che tra individuo e Stato vi fossero elementi, i quali spezzassero l'immediatezza del rapporto giuridico tra l'uno e l'altro; e inoltre perchè il sistema assegnava al dominio dell'individuo e delle sue organizzazioni tutta la sfera dei rapporti economici, mentre allo Stato era affidata la sfera dei rapporti giuridici.

La divisione tra società e Stato doveva pertanto necessariamente verificarsi; e così la società divenne il campo d'esplicazione delle così dette libertà contro lo Stato, mentre lo Stato era il campo d'esplicazione della così detta autorità contro l'individuo (2).

Col sorgere e l'affermarsi del terzo stato borghese, la società si è posta contro e avverso allo Stato, con un contenuto a sè stante di scienza e di dottrina. La società economica andò contro la società giuridica; affermò e pretese la propria indipendenza dello Stato (3); ed il contrasto immanente, che la dottrina individualistica ha costituito tra individuo e Stato, riapparve nel contrasto, ancor più aspro e irriducibile, tra società e Stato (4).

Ma se, conforme alla classica definizione dello Stein,

---

(1) Vedi sulla società nazionale CORRADINI, *L'unità e la potenza delle nazioni*, Firenze 1926, p. 85 e segg., 98 e segg.

(2) Vedi più sopra n. 6; vedi anche più innanzi n. 70.

(3) SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 72.

(4) SOMBART, *Die Anfänge der Soziologie* (Erinnerungsgabe für M. Weber, 1923, I).

la società è un'unità di vite umane, una partizione di beni, un organismo produttivo legato a un sistema di bisogni in continuo sviluppo (1); se l'esperienza insegna che una società civile non può vivere e progredire, senza che sieno soddisfatte talune esigenze fondamentali, che corrispondono a condizioni essenziali di vita; e se queste non possono essere raggiunte, se non coll'ausilio del diritto, non è possibile concepire la società disgiunta dallo Stato, che crea e mette in funzione l'ordinamento giuridico.

Non solo, ma, poi che la società ha bisogno di questo elemento essenziale, di questa realtà organizzata, non si può concepire una società civile, che non sia ordinata a Stato, perchè lo Stato solo è espressione d'energie, di poteri, di garantie, di tutela d'interessi e di protezione d'ordinate attività.

Ond'è che, per la stessa ragione, per la quale non si può concepire l'uomo isolato, a sè stante, e separato, diviso e in contrasto coi suoi simili, perchè, al contrario, egli tende all'armonia, all'accordo, per un innato senso di *socialità* (2); altrettanto non è possibile concepire i gruppi sociali, distinti e divisi l'uno dall'altro, perchè, in realtà, essi, per il senso di socialità, che si completa e si compone in un più vasto senso di *statualità*, tendono verso l'aggruppamento, la solidarietà, la combinazione dei propri interessi e la subordinazione di essi all'interesse generale. In tal guisa è agevolato il raggiungimento dei loro scopi e sono favorite le condizioni delle loro organizzazioni e delle loro attività (3).

---

(1) Vedi GRUNFELD, *Lorenz von Stein und die Deutsche Gesellschaftslehre*, 1920

(2) Vedi LUCA DEI SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, Bologna, 1929, I, p. 25.

(3) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, p. 37 e segg.

24. — Questo concorso verso gli scopi dello Stato precisa tre condizioni reali e pratiche, che sono sempre state trascurate dalle dottrine giuridico-politiche dello Stato moderno:

*a*) La prima condizione è che la compagine sociale si accosti allo Stato e si fonda con esso, costituendo l'*unità dello Stato*, per l'esaurimento degli scopi d'interesse generale, che non si limitano alla realizzazione giuridica della convivenza, ma che si dirigono verso i raggiungimenti di carattere etico, economico e politico.

*b*) La seconda condizione è che la società, come realtà della vita, costituisca la *realtà dello Stato*, che diviene complesso organizzato di cittadini e di enti (1), come vero e proprio *corpus*, con formazione sociale e attributi giuridico-politici.

*c*) La terza condizione è che, per la fusione della società collo Stato e per la valida tendenza di essa verso gli scopi dello Stato medesimo, si costituisca solidamente la *sovranità dello Stato*, come risultante spontanea delle esigenze di vita e di sviluppo della società umana, effetto di naturali tendenze degli uomini, i quali si dirigono verso l'aggruppamento, verso l'organizzazione, verso la forza, verso la giustizia. Verso l'aggruppamento, per bisogno di vita; verso l'organizzazione, per bisogno di armonia e di concordia; verso la forza, per bisogno di protezione e di difesa; verso la giustizia, per bisogno di tutela e di garantia.

Si è detto giustamente che il principio, che originariamente dà luogo all'esistenza sociale, si deve ricercare nell'egoismo umano (2). Ma questo egoismo, che è solo

---

(1) Vedi Kelsen, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, Tübingen, 1922, Introduzione.

(2) Vedi Bornhak, *Grundriss des Deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1926, p. 20.

desiderio d'utilità, costituisce le unità sociali maggiori e minori, complesse e semplici per la soddisfazione d'interessi e per l'appagamento di bisogni. Sono le normali spinte verso la socialità.

Tuttavia, per un comodo ragionamento individualistico, si suol dire che la società tende a porre il potere sovrano dello Stato al servigio dei propri interessi, perchè esso li tuteli. Invece la realtà dimostra il contrario, e cioè che la società tende a porre i propri interessi all'ombra del potere dello Stato, adattandoli e componendoli in modo, che possono avere dal diritto la giusta protezione.

Lo Stato dà alla società la forza, cioè l'organizzazione giuridica e politica, in cui il complesso sociale acquista unità e possibilità di azione. Il corpo sociale dà allo Stato il contenuto; e cioè tutti i problemi, che si presentano e che debbono essere risoluti, col senso dell'opportunità politica e coll'ausilio della giustizia e del diritto (1).

25. — Si possono infatti fissare i seguenti principii:

1.° L'individuo, le famiglie e le piccole unioni, per un senso e un orientamento istintivo, costituiscono le masse, ma con ciò necessariamente limitano e riducono la propria libertà iniziale; perchè questa è la prima e indispensabile esigenza della vita comune.

È il bisogno della *socialità*, che costituisce formazioni unitarie, sopra i particolarismi e le frazioni.

Ma una conseguenza della vita comune è anche la formazione e la gradazione dei valori. Si forma così la *dottrina della massa* in rapporto colla *dottrina della libertà* e colla *dottrina dei valori individuali e sociali*.

---

(1) Redanò, *Sviluppo del principio corporativo nell'ordine costituzionale dello Stato* (Rivista internazionale di Filosofia del diritto, anno X, fasc. 1, p. 5 dell'estratto).

2.° L'individuo, le masse e le aggregazioni, per il bisogno istintivo di conseguire i vantaggi, che sono necessari allo svolgimento della loro esistenza, tendono a porre i propri beni e le proprie attività a contatto con altri beni e con altre attività, cercando di mettere in armonia gli uni cogli altri, realizzando così quella coesistenza, che permetta i migliori conseguimenti individuali e collettivi.

È il bisogno dell'*organizzazione*, che crea l'unità d'un interesse generale sopra gli interessi particolari, individuali o collettivi.

Sorge così la *dottrina corporativa*, in rapporto colla *dottrina dell' interesse* e colla *dottrina della solidarietà sociale.*

3.° L'individuo e le formazioni sociali, per un bisogno impellente di protezione, tendono necessariamente verso la forza, che, realizzata in una persona, in un ente o in una formazione superiore, costituisce l'autorità, alla quale gli individui e gli enti, che ne riconoscono la superiorità, volontariamente si sottopongono per ottenere la protezione e la tutela, di cui hanno bisogno.

È il bisogno della *giustizia*, che, al di sopra delle volontà singole e collettive, e come sintesi di esse, crea l'unità d'una volontà superiore, che è la volontà dello Stato.

Da questa tendenza sorge la *dottrina della gerarchia,* in rapporto colla *dottrina della volontà* e colla *dottrina della coordinazione e della subordinazione* delle forze sociali all'ente, che è riconosciuto superiore (1).

---

(1) Le dottrine, che qui sono appena accennate, sono completamente svolte in altro studio; vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 67 e segg.

Ma la forza, di cui si parla, non è, nè può essere, nella sua sintesi superiore, che lo Stato. E la potestà, che a lui spetta sulla generalità degli individui e delle aggregazioni, non è che la formazione *necessaria* di tutte le convergenze di tendenze, di bisogni, d'interessi e, infine, di volontà dei singoli e dei gruppi, che costituiscono così, per spontanea determinazione e non per accordo contrattuale (notisi, è questa la fondamentale differenza) i poteri. che son atti a tutelare gli interessi e a soddisfare i bisogni, che sono naturali e istintivi dell'individuo: la *socialità*, l'*organizzazione*, la *giustizia*.

Ma questi poteri, che in altre più ristrette e diversamente organizzate compagini sono *autorità,* diventano *sovranità,* quando una società sia costituita a unità con un popolo e sovra un determinato territorio. Per questo la sovranità appartiene allo Stato e non proviene ad esso da alcuna devoluzione, nè da investitura divina, nè da volontà di popolo, perchè proviene a lui dalla realtà spontanea degli eventi, che costituiscono le compagini sociali.

26. — Ma, il processo costruttivo deve verificarsi a traverso la formazione organica dei gruppi e degli aggregati sociali.

Se si afferma il principio della sovranità in rapporto a due soli termini, Stato e individuo, è possibile da un lato il verificarsi d'un assolutismo statuale (autocrazia, dittatura) con sacrificio dell'individuo; dall'altro è possibile la prepotenza dell'individuo, che, a traverso le formazioni collettive, per la soddisfazione del proprio puro utilitarismo, aggredisce i poteri e la solidità dello Stato.

Al contrario, colla formazione delle realtà sociali, ordinate e funzionanti nell'orbita dello Stato, non è possibile nè assolutismo statuale, nè prepotenza di individui e di

classi, agenti per mezzo delle organizzazioni costituite fuori dello Stato.

Infatti l'organica formazione non può dar luogo a squilibri nè a contese. E, d'altro canto, il concorso delle organizzazioni verso gli scopi comuni, colla loro attività e colla responsabilità ad un tempo, fa sì che lo Stato, persona giuridica sovrana, in tanto è tale in quanto opera e comanda col concorso e la collaborazione di tali organizzazioni, che diventano persone giuridiche. Esse non sono persone sovrane, ma sono fornite di autorità, che loro proviene dal concorso degli interessi e delle volontà degli individui, che le compongono e dalle attribuzioni ad esse conferite dallo Stato.

E quando le organizzazioni avranno compreso la totalità degli elementi, che vivono ed operano, colle stesse tendenze, in un dato territorio, noi troveremo costituita l'entità nazionale, base e fondamento della formazione giuridico-politica.

Ma sovra questa formazione totalitaria deve costituirsi, energica e precisa, la sovranità dello Stato. In caso diverso, si può facilmente verificare il fenomeno di crisi, che si è presso di noi e altrove verificato, per il quale si assistette al progressivo organizzarsi della società sulla base di particolari interessi, di fronte alla deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per far valere la sua struttura in seno a quella dello Stato. Per tale deficienza si può spiegare, come osservava il Romano, perchè « anche quelle associazioni e aggruppamenti di individui, che, per la loro natura e i loro interessi, dovrebbero non schierarsi contro lo Stato, tendono talvolta a far causa comune con quelli, che propugnano una radicale e rivoluzionaria trasformazione dei pubblici poteri » (1).

---

(1) Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit. p. 110.

Pertanto a costituire la società giuridicamente e politicamente organizzata, concorrono:

1.° gli *uomini*, che rappresentano l'entità iniziale, elementare, dalla quale si svolgono tutte le formazioni successive;

2.° gli *aggruppamenti*, che non si possono abolire, ignorare, annullare, perchè si presentano come una realtà istintivamente e necessariamente creata dall'uomo;

3.° lo *Stato*, che si asside in superiorità sopra gli individui e gli aggruppamenti, per curare gli interessi di tutti, in corrispondenza coll'interesse generale; e per disciplinare la vita comune, col concorso di tutti i valori esistenti (1).

Così la vita sociale s'immedesima nello Stato, che riunisce tutti gli enti e le formazioni, che vengono con esso a contatto (2). Ma tutto questo complesso di elementi compone un'entità storicamente, territorialmente, spiritualmente e sociologicamente importante, che deve, secondo noi, essere posta a base d'ogni studio, che consideri le relazioni sociali tra i vari enti, i quali vivono in società, sotto l'ordinamento costituito dallo Stato: la Nazione.

Tale è la nostra dottrina, che si distingue e si differenzia nettamente da quella teoria, che è stata detta della « vita nazionale » (3); la quale, sotto false apparenze realistiche, crea un esponente della sovranità, che è empirico ed astratto, come può essere empirica e astratta la funzione, che s'affida all'elettoralismo e al suffragio (4).

---

(1) Vedi Salemi, *Studi*, cit., p. 21.

(2) Vedi Corradini, *L'unità e la potenza delle nazioni*, p. 97 e e segg. Vedi Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, Roma. 1920, p. 22, 23.

(3) Vedi Bènoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 31 e segg.

(4) Vedi Graziano, *Lo Stato giuridico*, Torino, 1919, p. 198.

## Capitolo II

# NAZIONE E NAZIONALITÀ



27. — Lo Stato fascista va concepito come Stato Nazionale.

I fondamentali elementi della formazione dello Stato, il territorio, il popolo e la potestà sovrana, debbono essere considerati nel quadro dell'esistenza nazionale e nell'atmosfera creata dal principio di nazionalità.

Così il *territorio* diviene l'ambiente necessario allo sviluppo delle capacità e delle energie nazionali; il *popolo* appare come l'espressione dell'entità personale nazionale, composta nella sua formazione giuridico-politica; la *potestà sovrana,* esercitata nell'orbita della nazione, può essere meglio considerata come un'energia costante verso la composizione unitaria e la solidarietà delle forze sociali.

Se si chiedesse che cosa sia la nazione e quale valore essa presenti rispetto agli altri più o meno vasti aggrup-

pamenti sociali, dovremmo ripetere che essa, secondo la nostra dottrina, rappresenta qualche cosa di più d'una struttura e d'un organo e qualche cosa di più importante d'una compagine; perchè costituisce, per sè stessa, un'entità costante, persistente e poderosa, che se pur può, attraverso il tempo, modificarsi come *realtà*, deve tuttavia persistere, resistere e continuare come *principio* (1).

Infatti il primo programma del partito nazionale fascista, redatto nel 1921, porta, a guisa di premessa, i *fondamenti,* così espressi: « La nazione non è la semplice somma degli individui viventi, nè lo strumento di partiti per i loro fini; ma un organismo comprendente la serie indefinita delle generazioni, di cui i singoli non sono che elementi transeunti e la sintesi suprema di tutti i valori materiali e immateriali della stirpe. Lo Stato è l'incarnazione giuridica della nazione. Gli istituti politici sono forme efficaci, in quanto i valori nazionali trovino espressione e tutela. I valori autonomi dell'individuo e quelli comuni a più individui, espressi in persone collettive organizzate, vanno promossi, sviluppati e difesi, ma sempre nell'ambito della nazione, cui sono subordinati ».

Su questi *fondamenti* si è poi venuto costituendo l'attuale ordinamento giuridico. Il programma, a traverso la propria evoluzione, ha potuto mutare; ma i fondamenti, che hanno animato e diretto tutto lo sforzo costruttivo, sono rimasti gli stessi.

Ricorre qui l'insegnamento di P. S. Mancini, il quale diceva che « il punto principale si è che, per la formazione d'uno Stato, è necessaria una particolare nazio-

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 35, p. 82.

nalità; poichè vi dev'essere una sola e determinata Nazione, affinchè si formi uno Stato proprio e distinto » (1).

Ma si domanda: « È proprio necessario che ciascuna nazione si componga in uno Stato politico e che uno Stato debba avere necessariamente, e soltanto, una base nazionale? » (2).

Il quesito è senza dubbio importante. Ma noi, che ricerchiamo quali siano le basi e le caratteristiche dell'ordinamento positivo attuale, non consideriamo quello che lo Stato dev'essere, o potrebbe essere, ma quello che lo Stato nostro è, conforme al proprio attuale ordinamento, dove si esprimono chiaramente i concetti di Nazione e di Stato, nella loro precisa realtà attiva.

E, se pur lo « Stato nazionale » può apparire, teoricamente considerato, un concetto incerto e anche, in qualche guisa, contradditorio (3), lo « Stato nazionale italiano attuale », si presenta ben definito e ben ordinato nella sua struttura e nella sua formazione (4).

È bene qui chiarire il pensiero e i concetti. Si suole, nello studio della nazione, distinguere il momento sociologico da quello giuridico; ma la distinzione deve, secondo noi, precisarsi nel senso, che il momento sociologico della nazione riguarda il suo contenuto storico, tradizionale, culturale e spirituale; e che il momento giuridico della nazione riguarda essenzialmente il contenuto dello Stato.

(1) Mancini, *Il principio di nazionalità*, cit. p. 16.

(2) Orestano, *Le sintesi nazionali*, Saggio di una valutazione aristocratica delle nazionalità; (in Conflagrazione spirituale) Roma 1919, p. 108.

(3) Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, Roma, 1920, p. 21.

(4) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 43 e segg.

E precisiamo:

*a*) la nazione è un concetto storico e sociologico; è un'entità unitaria, continua e inscindibile; essa è, quindi, realtà ed esistenza normale perfetta; ed è vera persona sociale o politica autonoma (1);

*b*) lo Stato è la realizzazione giuridica della nazione e per ciò assume tutti gli aspetti ed il valore della personalità giuridica, diventando persona giuridica territoriale sovrana;

*c*) nello Stato nazionale il concetto giuridico si avvicina e corrisponde al concetto sociologico e storico; e ambedue costituiscono unità morale, economica e politica;

*d*) lo Stato è sovrano; la sovranità della nazione, nello Stato nazionale, non è altro che la sovranità dello Stato, che, per la nostra dottrina, esce dall'orbita dell'ideologia astratta, per entrare nel campo della verità;

*e*) la nazione e lo Stato sono realtà; la prima è realtà storica e materiale, la seconda è realtà giuridica; e sono realtà attive e pratiche in continua evoluzione; perchè non si saprebbe concepire una nazione statica, nè uno Stato immobile, inattivo e agnostico.

Sulla base di queste direttive esaminiamo il concetto di nazione.

28. — Nessuna materia e stata più tormentata di questa. La letteratura offre un'infinita varietà di tendenze. Ma da esse emana che i principii e gli elementi della nazionalità, dal territorio alla lingua, dalla tradizione alla religione, dalla storia allo spirito popolare e al carattere nazionale, non sono più sufficienti agli autori per la giustificazione del principio di nazionalità.

---

(1) Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 25 e segg. 44 e segg.

Tutte le questioni, che vi sono inerenti, e i problemi, che vi si riferiscono, sono da essi considerati secondo il loro valore politico attuale e con criteri diversi da quelli della dottrina tradizionale.

Mentre prima si studiava la nazione sotto l'aspetto evolutivo, come un'entità naturale e immanente, ora la si considera invece sotto l'aspetto politico, per farne un'entità volontaria e artificiale (1). Mentre prima la si guardava dal punto di vista storico, ora la si guarda dal punto di vista ideologico, per riunire, sotto la bandiera della nazione, elementi, che altrimenti sarebbero contrastanti e che solo possono coesistere in un ambiente di pura ideologia. Mentre prima la si riteneva una solida realtà, ora la si dice una pura idealità (2). E non è mancato chi considerò la nazione come un concetto barbarico, per la storia, ed empirico per la dottrina (3), e la nazionalità come una realtà inafferrabile, immateriale, i cui fenomeni derivati rilevano solo incompletamente la sua natura intima e complessa. Si disse infine che la parte veramente oscura del principio di nazionalità è..... la nazionalità (4).

Vi ha insomma, prevalentemente nella letteratura del dopoguerra, una ben precisata propensione a giustificare dottrinalmente e politicamente gli ordinamenti di Stato,

---

(1) Vedi SALOMON, *Nation und Nationalität*, *Vorwort* (Jahrbuch für Soziologie, Karlsruhe, 1927, p. VII, IX).

(2) PRINZ ROHAN, *Inventar der politischen Grundhaltungen im modernen Europa* (Soziologische Studien Alfred Weber gewidmet, Potsdam, 1930, p. 225); HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur* (Neue Rundschau, Berlin, 1929, XII, dicembre).

(3) PELLIZZI, *Lo Stato e la nazione* (Educazione politica, 1926, p. 317 e segg.). Vedi anche ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, cit. (in Conflagrazione spirituale, p. 73). Per la critica, vedi MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, Milano, 1929, p. 121 e segg. Vedasi anche PELLIZZI, *La nazione e l'impero* (in Fascismo-Aristocrazia, Milano, 1925, p. 163 e segg.).

(4) Vedi JOHANNET, *Le principe des nationalités*, cit., p. 7.

rigettando tutto quanto ne rappresenta il sostrato storico e spirituale.

La dottrina liberale e quella democratica sono, per concetto, indirizzo e forma di pensiero, avverse al principio di nazionalità, perchè credono di vedere in esso una eccessiva centralizzazione, contraria allo sviluppo della libertà individuale e contraria anche allo sviluppo d'un programma pacifista e universalista di fusione dei popoli. E i più zelanti avversari del principio di nazionalità arrivano persino ad affermare, contrariamente ad ogni verità e ad ogni ragione, che « la nationalité restreint le sentiment et le génie » (1).

Si dice che la concentrazione nazionale è talvolta un principio attivo, ma non mai un principio d'ordinamento e di reggimento (2). Ma quando, sovra la concentrazione nazionale, si assida l'organizzazione dello Stato, colle sue leggi e coi suoi ordinamenti, costrutti conforme agli interessi della nazione, si dovrà comprendere che, pur essendo erroneo parlare di sovranità della nazione, perchè la sovranità risiede nello Stato, la nazione, per riflesso e per ragione necessaria, diviene un principio organico di reggimento e di ordinamento unitario.

Del resto la forza della parola nazione e la forza del principio di nazionalità sono così poderose (3), che ogni partito vorrebbe appropriarsele, per annetterle al proprio

---

(1) PROUDHON, *Nation*, *Nationalité* (in Larousse Dictionnaire du XIX siècle). Vedasi al riguardo la diffusa trattazione sulla « dottrina nazionalitaria democratica » in JOHANNET, op. cit., p. 67 e segg.: pag. 74 e segg.; p. 157 e segg.

(2) CLAUSS, *Erziehung der Nation zur Reich* (Soziolog. Schriften, cit., p. 221). Vedi ZIEGLER, *Zur Souveränität der Nation* (Soziologische Schriften, Alfred Weber gewidmet, Potsdam, 1930, p. 247).

(3) Vedi BORRERO, *Auspici d'impero*, cit., p. 168; ORESTANO, *La Conflagrazione spirituale*, p. 71 e segg.

programma. I conservatori come i democratici, i liberali come i socialisti, designano la loro politica coi caratteri della nazionalità. Ciò dimostra che, pur a traverso le critiche, che possono essere fatte (1), « il concetto di nazione, in una maniera o nell'altra determinato, è così essenzialmente proprio e decisivo d'ogni orientamento politico, che può dirsi che un orientamento politico nuovo ci sia soltanto quando in esso sia implicita una nuova visione dell'organismo nazionale, e che sia vitale soltanto in virtù dell'elevatezza ideale e della portata storica di questa visione. Il concetto di nazione infatti, anzi il concetto della particolare nazione, in cui vogliamo agire politicamente, importa quello dello Stato, che si intende di instaurare, come forma e organicità viva di essa » (2).

29. — I nuovi orientamenti spirituali, i nuovi ordinamenti politici e le nuove formazioni territoriali, sorte dalla guerra, hanno richiamato l'attenzione degli studiosi sulle strutture nazionali e sugli elementi, che le costituiscono. Vecchie dottrine sono state riesaminate e nuove dottrine sono state formulate, per la giustificazione delle formazioni nuove e per la spiegazione del tramonto di strutture passate (3).

Ma, salve rarissime eccezioni, tutte le trattazioni in materia risentono dell'appartenenza dell'autore a una data compagine nazionale, ciò che non può non esercitare influenza sulle sue conclusioni.

---

(1) Vedi Hertz, *Wesen und Werden der Nation* (Jahrb. fur Soziologie 1927, p. 1). Vedi Orestano, *Le sintesi nazionali*, cit. pagine 74, 75.

(2) Licitra, *Dalla nazione allo Stato* (Educazione politica, 1920, p. 471). Vedi Bodrero, *Auspici d'impero*, Milano 1925, p. 157.

(3) Vedi Orestano, *Le sintesi nazionali* (Saggio di una valutazione aristocratica della nazionalità), Roma, 1917; Manni, *Il problema della nazionalità*, Modena, 1928.

I pubblicisti sono stati sempre ispirati, nelle loro teorie, dall'ambiente in cui vissero, mentre credettero e credono in buona fede di creare, difendendo teoricamente i loro interessi, qualche dottrina di generale applicazione (1).

Tutti gli scrittori ebbero la preoccupazione di sostenere, o di combattere la dottrina delle nazionalità, ovvero di creare una dottrina, che più si confacesse alle condizioni del loro paese, alle esigenze della loro storia, alle qualità della loro razza.

Lo scrittore, prima d'essere tale, era individuo d'una società, o costituita a nazione o tendente a tale scopo cogli sforzi dell'intelletto e colle imprese delle armi. Troppo difficile riusciva svestirsi di tale qualità, per esaminar la questione senza passione. E così si ebbero disparità di tendenze ed effusioni varie d'opinioni, intese a giustificare la compagine giuridica e politica di ciascuna nazionalità, vecchia o nuova, basata su storia secolare o su avvenimenti recenti, sul concorso di tutti gli elementi naturali e tradizionali, ovvero sul semplice fatto dell'unità del governo e dell'insindacabile volere dei popoli.

Non senza fondamento si è detto e ripetuto che non vi ha vocabolo di più difficile definizione di quello di nazione. Il Bluntschli diceva che l'intero e complessivo concetto di nazione, che muove da un principio spirituale, è vago e mutevole come, in genere, la vita dello spirito (2); ed il Bagehot affermava che la nazione può essere soltanto definita in forma sommaria e astratta, perchè tutte le na-

---

(1) Vedi PADELLETTI, *L'Alsazia e Lorena e il diritto delle genti* (Scritti di diritto pubblico, 1881, p. 367).

(2) BLUNTSCHLI und BRATER, *Deutsches Staatswörterbuch*, Stuttgart, 1862, vol. VII, pp. 154, 155.

zioni sono esseri, che hanno una quantità di caratteri e di faccie differenti (1).

Avviene nelle trattazioni odierne quello che avvenne nelle discussioni di settant'anni or sono.

In Italia la dottrina della nazionalità ebbe allora grande sviluppo. Ma, per noi, in quel momento, essa serviva agli scopi dell'unità politica e della personalità internazionale. Può darsi che, nel processo storico, in Italia, vi siano state confusioni e sovrapposizioni di elementi. Ma, allora, la lingua, le tradizioni, la storia civile ed artistica, la letteratura e le scienze davano ragione alla teoria, e la nazione italiana ebbe per noi una mirabile virtù d'entusiasmo idealistico e di realistica sapienza (2).

La dottrina allora non si è soltanto professata; la si è predicata e vissuta. Ora è giunta l'ora della critica e della discussione, per impedire che essa acquisti valore assoluto e universale (3). Ma occorre guardarsi, in questa materia, dai due eccessi opposti: l'uno, che consiste nel fare del puro patriottismo a danno della dottrina; l'altro, che consiste nel fare della pura dottrina a scapito della verità storica.

Del resto ognuno ha trattato la materia a seconda che lo comportavano le sue tendenze e la sua passione nazionale.

Un tempo, come ora, a seconda che il caso lo comportava, si affermarono ora l'uno ora l'altro degli elementi, ricercati nella storia, nelle abitudini, nell'indole, nella

---

(1) Bagehot, *Lois scientifiques des developpements des nations*, Paris, 1873, II, p. 2. Vedi al riguardo Johannet, *Le principe des nationalités*, Paris, 1923, p. XIV e segg.

(2) Giuliano, *La formazione storica del fascismo* (in Mussolini e il suo fascismo, per cura di Gutkind, Firenze, 1927, p. 97). Vedi Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 11.

(3) Vedi Orestano, *Le sintesi nazionali*, cit., p. 76.

configurazione geografica o nei precedenti storici. E quando nessun elemento nazionale o territoriale esisteva, si ricercò la ragione della compagine nazionale nella volontà delle genti, nell' unità di governo, nell' eguaglianza dei diritti. E quando battaglie, lotte e conflagrazioni mutarono gli assetti, si cercò, in omaggio a principii, che necessariamente risultavano diversi ed opposti, o di ritogliere quanto, da un lato, si era perduto, o di conservare quanto, dall'altro, era frutto di conquista (1).

Al principio della nazionalità si oppose, infatti, il principio della volontà. Mentre si sosteneva, da una parte, che l'elemento della nazionalità delle masse dovesse servire di base alla formazione degli Stati, e che le nazioni e non gli Stati erano soggetti di diritto internazionale, si sostenne, in contrario, che solo l' elemento della volontà delle aggregazioni dovesse presiedere alla formazione degli Stati e che lo Stato e non la nazione, avesse a considerasi soggetto di diritto internazionale.

Per ciò l'idea di nazionalità è, come si disse, in stato di permanente controversia (2). Ma a noi sembra di poter sostenere che gli elementi naturali, storici e culturali, che costituiscono la nazionalità delle masse e l'unità morale della nazione, si compongono alla fine, insensibilmente e necessariamente, nell'espressione della volontà degli aggregati, che costituiscono l'unità politica e giuridica dello Stato.

Soggetto di diritto è lo Stato e non la nazione. Ma lo Stato è legittimo, perchè in esso s'incontrano nazionalità

---

(1) Per una diffusa trattazione sulle tendenze al riguardo veggasi BORTOLOTTO, *Nazionalità* in *Digesto italiano*, vol. XVI, pp. 8 e segg., 18 e segg.; e, per le vicende europee del secolo XIX, in rapporto alle nazionalità, vedi pp. 23 e segg.

(2) Vedi PANUNZIO, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 8

e volontà, vale a dire perchè lo Stato è l'organizzazione giuridica della nazione.

I fattori naturali delle strutture nazionali diventano, nell'evoluzione storica, *spirito, sentimento, coscienza.* La coscienza diventa volontà e la nazione, costituita per il concorso d'elementi naturali e spirituali, diviene Stato, costituito per il concorso della *ragione*, dell'*intelligenza* e del *volere*.

Infatti, per la saldezza della compagine, formata sugli elementi della natura, del suolo e dell'interesse, occorre il concorso della volontà (1). Ma la volontà è, d'altro canto, sterile e fredda, se non è animata dalla tradizione, dal sentimento, dalla coscienza.

30. — Per questo noi seguiamo la *dottrina italiana della nazionalità* (2), nella quale è fatto posto così alle condizioni naturali, come ai motivi di sentimento e di coscienza; così alle ragioni intellettuali, come alle vicende dovute al caso, all'arbitrio ed alla politica. Come pure hanno grande rilievo le circostanze provenienti dall'intelligenza e dalla volontà, che conducono verso l'aggregato sociale e l'ordinamento giuridico (3). Ma non possiamo accogliere le tendenze e le dottrine, le quali vorrebbero, in via assoluta, sostituire al sentimento la ragione, alle tendenze ed agli impulsi morali le fredde direttive dell'opportunità, e alla coscienza la politica.

La nostra dottrina italiana resiste al tempo ed alla

---

(1) Vedi BRUNIALTI, *Biblioteca di scienze politiche*, vol. VII, parte I, pag. CXXIII; CIMBALI, *Della necessità d'un nuovo diritto internazionale*, Roma, 1904, pp. 18, 19.

(2) Vedi DONATI B., *Dal principio di nazionalità al principio corporativo* (Lo Stato, 1930, p. 280). Sull'origine dell'idea e del concetto, vedi MAGGIORE, Op. cit., p. 121 e segg.

(3) Vedi SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, I, p. 73 e segg.

critica (1). Gli eventi della storia son più potenti delle teorie; e i fatti ci dimostrano che i movimenti, le guerre e le rivoluzioni del secolo scorso e di questo secolo si sono tutti sviluppati sulla base e per il prestigio di quest'unità ideale, che è anche una realtà poderosa e fattiva.

La nazione italiana, come noi la consideriamo secondo la nostra tradizione e la nostra storia, può esser definita, con la prima dichiarazione della Carta del Lavoro, « un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati, che la compongono; è un'unità morale, politica, economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista ».

31. — La nazione trova la sua base fondamentale nell'evoluzione storica.

A questo proposito non possiamo qui discutere se nelle prime compagini, nei primi Stati esistessero delle vere e proprie nazionalità. Certo esistevano gli elementi, che poi costituirono i requisiti e le caratteristiche delle formazioni nazionali (2). Perciò non è neppure il caso di ricercare, il che riesce ancor più difficile, quando una determinata nazionalità sia sorta (3).

Se si considerano i dati delle prime civiltà, si rilevano circostanze, che permettono di classificare le nazionalità, a seconda della prevalenza degli elementi, che hanno contribuito a costituirle.

---

(1) Vedi per le critiche JOHANNET, Op. cit., p. 8 e segg.

(2) Vedi JOHANNET, *Le principe des nationalités*, Paris, 1923, p. 4; BORTOLOTTO, *Nazionalità* in *Digesto italiano*, p. 8, n. 14; PALMA, *Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milano, 1867, p. 62; ALBICINI, *Della nazionalità*, p. 81 e segg.; RENAN, Op. cit., pagine 3 e 4.

(3) Vedi, per la Francia, JOHANNET, Op. cit., p. 15 e segg.

I Fenici e i Cartaginesi ebbero nuclei costituiti per forza d'interessi economici; la Grecia riunì le compagini per l'affermazione della cultura; Roma le compose colla forza del diritto e dell'elemento politico.

I Fenici, commercianti e navigatori, pochi di numero, abitavano un ristretto territorio dell'Asia. Spinti dal loro genio commerciale, si estesero e divennero potenti coi commerci e coi traffici; e le loro città formarono i grandi centri dei mercati. Una certa intimità di rapporti sorgeva da questo stato di cose fra le une e le altre genti. Ma era gelosamente conservata la superiorità e l'individualità della gente maggiore fenicia sopra le altre, alle quali era solo eccezionalmente permesso, sotto condizioni di reciprocità, il soggiorno nei porti per esercitare il commercio.

Anche i Cartaginesi s'affermarono e s'individuarono col commercio, che era arma di conquista e mezzo di concorrenza, mentre le armi e le battaglie, talvolta la pirateria e la rapina, assicuravano l'esclusione delle altre genti dagli scambi e dai traffici (1).

Nella Grecia la formazione delle compagini, che poi saranno nazioni, avvenne sulla base morale e spirituale. Ivi la comunanza della lingua, del genio artistico o scientifico e della religione sviluppò il sentimento dell'unità. E, se fra le diverse città elleniche eranvi tendenze e ordinamenti diversi, pur tuttavia intenti comuni riunivano i popoli nelle imprese, sovra tutto per il bisogno d'affermare la propria superiorità, sulla base quasi d'un privilegio spirituale, del quale si sentivano investiti.

I filosofi e gli scrittori aiutarono questa tendenza, che era affermazione di superiorità cosciente, legata a un senso di prestigio, che si potrebbe dir nazionale, e che

---

(1) Vedi Church, *Carthage*, London, 1874, pp. 116, 118.

non poteva positivamente affermarsi negli interni ordinamenti costituzionali, ma che si affermava negativamente nel concetto del comune antagonismo col mondo barbarico. Esso aveva poi la sua espressione religiosa ed esclusiva in quelle federazioni con altari e culto comuni, che rappresentavano la manifestazione più eloquente d'una comune nazionalità, e in quel culto del *Zeus* panellenico, in cui s'impersonava il concetto unitario di tutto il mondo greco (1).

Questo concetto unitario, che si può dir vera coscienza nazionale, s'espresse in due aspetti diversi e distinti: il primo, coll'unione fatta per respingere lo straniero come barbaro usurpatore; il secondo, coll'espansione dell'ellenismo, per la quale i popoli, che vennero con i Greci contatto, furono sempre trattati come inferiori.

32. — Non è il caso di esaminare a lungo il mondo romano e la civiltà latina per dimostrare che il sentimento unitario era forte e potente e che l'elemento di coesione dell'organismo sociale era principalmente politico (2).

Se un *jus civile* si venne perfezionando, per modo da presentar esempio vivo alle legislazioni successive, non meno importante è stata l'evoluzione di quello *jus gentium,* che costituì le basi più profonde e più perfette dell'ordinamento dello Stato e del riconoscimento degli altri Stati sottoposti o alleati, tributari o nemici.

Il sentimento d'unione della *civitas,* l'idea di sottomissione del *civis* agli ordinamenti e alle leggi, il concetto dell'eminenza della patria e della superiorità spirituale dei

---

(1) Catellani, Op. cit., vol. I, p 102.

(2) Vedi Corradini, *L'unità e la potenza delle nazioni,* Firenze, 1926, p. 186 e segg.

cittadini su tutti quanti gli altri, rappresentavano, nella civiltà romana, quella coscienza già evoluta e complessa della nazionalità, che Seneca diceva il *vinculum per quod respublica cohaeret,* ovvero lo *spiritus vitalis quem tot milia trahunt* (1); e che Cicerone più concisamente e giuridicamente chiamava *iuris consensus* (2).

In verità la compagine romana (*civitas, respublica* o *imperium*) appartiene a uno stadio già inoltrato di sviluppo della convivenza, perchè non è solo il prodotto d'un'evoluzione naturale e l'espressione d'un bisogno profondamente sentito; ma è l'opera del volontario accordo dei cittadini e dei capi, che concorsero alla sua struttura.

Questo elemento politico nella formazione delle compagini ha importanza, secondo noi, per completare i requisiti della nazionalità.

Quando ai fattori naturali ed etnici ed alle ragioni economiche, che costituiscono principalmente quelli, che si dicono *caratteri nazionali,* si unisce l'elemento politico e culturale, che costituisce quello, che più propriamente si definisce *sentimento nazionale* o *coscienza nazionale* (3), si può dire che la fisionomia della compagine sia ormai completa.

L'età di mezzo recò il dissolvimento e la ricostituzione delle unità nazionali. Il frazionamento dei territori favorì la partizione delle genti e si ebbe aumento e maggiore varietà di nuclei e di popolazioni, favoriti dalla facilità della conquista e dalla certezza di fissar sedi stabili. A questo si aggiunsero i frazionamenti d'interessi e le varietà di tendenze politiche.

---

(1) SENECA, *De clement.* lib. VII.

(2) CICERONE, *De republica,* lib. II.

(3) Veggasi al riguardo BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* Bologna, 1931, vol. I, n. 13, p. 23.

Così si videro genti diverse e di diverse razze, ognuna portando seco i propri costumi, la propria lingua e i propri gusti, vincere e sottomettere con varia vicenda, le popolazioni, che prima occupavano le terre, accogliendo in parte, in parte sovrapponendo elementi nuovi a quanto formava la caratteristica delle genti, che prima dominavano.

Invano si ricercherebbero principî unitari durante questi periodi tumultuarî, in questi movimenti di masse dominate e dominanti, le quali alla diversità del costume accoppiavano il principio della personalità della legge e della varietà dei diritti, conservati indefinitamente dai vari elementi di popolazione d'uno stesso territorio, in ragione della diversa origine rispettiva.

33. — Il trattato di Westfalia (1648) gittò le basi dell'equilibrio politico in Europa (1).

Vi fu la lusinga, che i patti conclusi fossero la chiave della giusta delimitazione e della pacifica convivenza, per la quale la forza superiore d'una monarchia avrebbe dovuto esser controbilanciata dalla potenza riunita di altri sovrani. Ma fu lusinga vana, perchè la brama di preponderanza, la smania di allargare i territori e le rivalità mercantili si espressero in lunghe ed aspre lotte, che si chiudevano con trattati, che solo riaprivano una nuova era di rivalità e di battaglie.

Il difetto maggiore dell'indirizzo politico stava nel fatto che esso s'ispirava unicamente agli interessi speciali dei principi, senza tener conto degli interessi delle genti. Occorreva invece che gli interessi dei principi fossero posti in armonia con quelli dei popoli, risolvendo dapprima il voto delle aspirazioni e il problema delle organizzazioni nazionali (2).

---

(1) Vedi Johannet, Op cit., p. 18.

(2) Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico,* Torino, 1887, vol. I, p. 32.

Che tale problema sia stato risolto dal Congresso di Vienna non si può dire certamente (1).

Infatti fin d'allora, per por rimedio all'equilibrio politico, così ordinato, si sentì il bisogno di affermare quei principi e quelle tendenze, che diverranno poi dottrina giuridica e filosofica, diretta a dare giustificazione alle aggregazioni, alle quali va attribuita personalità secondo il diritto.

Sorse in tal guisa l'idea che ha animato la rivoluzione francese per il nuovo assetto europeo; che visse durante il periodo napoleonico, manifestandosi in potente reazione contro il conquistatore dopo la sua caduta; e che ispirò e fu guida di tutte le rivoluzioni europee del XIX secolo.

Così il principio della dottrina, che era stato bandito per battere in breccia il concetto d'equilibrio politico instaurato dal trattato di Westfalia, che si era palesato, negli eventi successivi, inadeguato ad assicurare la pacifica convivenza degli Stati, non poteva mancar di valore e di prestigio.

Ma, dopo la rivoluzione francese, è la borghesia che rappresenta la nazione e che vuole assumere, come assume realmente il potere.

Si cominciò allora a pensare che, se pur hanno un qualche valore la giustificazione e il motivo dell'unità della nazione ricercati nella comunione della lingua, della storia e della cultura, in realtà l'unione della democrazia colla nazione riposa principalmente sull'idea della sovranità popolare e che nei concetti di democrazia, di sovranità popolare e di autodecisione sta la ragione e la vita della nazione, la quale solo in queste forze e in queste condizioni può costituire l'unità dello Stato e la solidarietà di tutti i cittadini (2).

---

(1) Vedi Bortolotto, *Nazionalità* cit., n. 12.

(2) Vedi Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 30, 31.

Ora a noi pare che, se si vuol dare vera e solida ragione alla realtà nazionale, occorre andarla a ricercare nell'evoluzione di elementi storicamente più saldi di quello che siano una dottrina politica (democrazia) una forma costituzionale (sovranità popolare) o una determinazione plebiscitaria (autodecisione).

La giustificazione teorica dell'esistenza delle compagini nazionali va, secondo noi, assai meglio ricercata nella loro formazione naturale, nel loro progressivo incremento civile e, nella loro affermazione politica. Così prospettato, e solo così prospettato, il principio di nazionalità era veramente tale da attrarre l'attenzione degli studiosi e degli uomini di Stato, i quali, alle operazioni della diplomazia, arbitra sino allora delle sorti dei popoli, vedevano, se non sostituita, almeno accompagnata una formula, che, basata sulla natura e radicata nella coscienza dei popoli, aveva ricevuto maggiore saldezza dall'identità degli interessi e dalla difesa delle sorti comuni.

Ed il concetto, oltre che vincolare l'attenzione degli studiosi, infiammava la fantasia delle genti, che trovavano in esso la giustificazione dei loro sforzi e delle loro aspirazioni.

34. — Così, se pur le vicende politiche ebbero il loro grande valore, merita tuttavia d'esser considerato il processo storico, che sovraintese alla formazione delle compagini nazionali (1).

Il principio di nazionalità, prima d'essere enunciato, come tale, dagli studiosi e d'esser posto a base d'una dottrina di diritto pubblico, esisteva latente, forza occulta

---

(1) Bortolotto, *Nazionalità* in *Digesto italiano*, vol. XVI, p. 2 e segg.

e feconda, nello spirito degli individui e nella coscienza dei popoli. Esso può essere meglio istintivamente sentito che razionalmente spiegato (1). E allorquando vicende ed eventi vennero a rafforzare quei vincoli, che condizioni fisiche, etniche, religiose e linguistiche avevano creati, la consapevolezza della forza, l'importanza dell'esistenza e dell'unità, l'aspirazione verso supremi intenti, la difesa di vitali interessi furono l'espressione d'un sentimento collettivo, che più tardi fu rappresentato dalla nazionalità degli Stati.

Si comprende che la nazione non è una formazione naturale (2); ma conviene pur considerare che anche i fattori naturali possono presentare il loro valore. Lo stesso Mancini, il quale dice che nazione è una « società naturale », soggiunge subito che gli uomini, che la costituiscono, debbono essere conformati a « comunanza di vita » (e qui è insito il concetto dell'interesse) e a « coscienza morale » (e qui è contenuto l'elemento spirituale) da unità di territorio, di origini, di costumi e di lingua (e qui appare l'elemento storico) (3).

Sono adunque complessi e molteplici gli elementi, che costituiscono la nazionalità; e di tutti si deve tener conto.

Tuttavia conviene inizialmente precisare che punto di partenza d'ogni formazione, considerata così dal punto di vista sociologico e storico, come dal punto di vista economico o politico o giuridico, è l'*uomo*.

Anche nell'esposizione della dottrina fascista noi partiamo da questa entità iniziale; ma con tendenze, direttive

---

(1) Vedi Palma, *Il principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milano, 1867, p. 1.
(2) Orestano, *Le sintesi nazionali* cit., p. 81.
(3) Vedi più innanzi, n. 36.

e criteri diversi da quelli che hanno ispirate le dottrine giuridiche e regolate le formazioni del XIX secolo.

È necessario ricercare l'origine della società e delle nazioni nella natura stessa dell'uomo, per il fatto che la socievolezza, come attributo essenziale degli individui, discende dalla natura e per il fatto che l'uomo riceve dalla società il linguaggio e le idee, che precisano la sensazione, che completano lo sviluppo dell'organamento cerebrale e che pongono pure in azione le attitudini intellettive e morali (1).

35. — La necessità, forza espansiva della natura, che aumenta le famiglie e le fa vivere insieme per vincolo di sangue, di affinità, di tradizioni e di pensieri comuni, origina la necessità dello Stato, che è pur anco un fatto necessario e spontaneo della natura socievole (2).

Ma, prima di arrivare alla figura dello Stato, che rappresenta la società politicamente organizzata e la realizzazione giuridica della vasta compagine, occorre che la società, svoltasi dalla famiglia, passi a traverso un'altra forma, che necessariamente, spontaneamente si manifesta, pur rappresentando qualche cosa di evoluto, di complesso, per il contributo di fattori non soltanto naturali, ma che da questi ebbero origine e svolgimento, in una consacrazione necessaria e logica, nel progresso di tempo e di sviluppo. È questa la nazione.

Senza indagare quali siano le leggi naturali, che portarono alla necessaria concentrazione degli individui, è da considerare la necessità ineluttabile della formazione degli

---

(1) Vedi Massabuau, *L'Etat contre la nation*, Paris, 1922, p. 86 e segg.

(2) Pierantoni, *La famiglia, la nazione, lo Stato*, Lezione inaugurale, Napoli, 1871.

aggregati, che, a poco a poco, a traverso l'evoluzione storica, si perfezionarono, sino a costituire la società politicamente organizzata.

La formazione delle nazioni, quantunque rappresenti un momento abbastanza evoluto della storia dell'umanità, non è, in ultima analisi, che il prodotto d'un progredire spontaneo delle aggregazioni, che si formarono per la miglior difesa dei loro interessi e per il più completo soddisfacimento dei loro bisogni.

La vicenda storica palesa che, se la considerazione degli elementi costitutivi del moderno Stato nazionale tien conto d'una forza, che è divenuta potente nei popoli ed è rappresentata dalla volontà e dal consenso per la costituzione di un'unica personalità nel campo giuridico e politico, pur tuttavia le attuali nazioni trovano nella loro storia, anche remota, i germi della loro vita attuale e le vestigia di quei profondi fattori, che contribuirono alla loro organizzazione e al loro progresso.

Non è senza importanza considerare quale sia il lavoro spontaneo d'accentramento, che dapprima avviene, per dare il posto voluto, nella formazione almeno delle compagini iniziali, all'opera immanente delle forze istintive (1); che poi saranno profondamente modificate da quel complesso di bisogni e di tendenze, che costituiranno, più innanzi, gli elementi essenziali degli aggregati sociali e della civile convivenza: l'interesse e la volontà.

Però queste primitive leggi, che presiedettero alla formazione degli aggregati, hanno importanza non solo per quel che riguarda la storia dell'umanità, ma ancora per quel che costituisce il sostrato del diritto. Perchè, come osserva il Bagehot, non soltanto esse hanno riunito gli

---

(1) Vedi BORTOLOTTO, *Nazione* in *Digesto italiano*, vol. XVI, p. 39.

uomini in gruppi e hanno imposto un insieme d'usi comuni, ma hanno sovente, almeno in modo indiretto, ispirato i caratteri nazionali (1).

L'uomo, costituendosi nella sua formazione sociale, per la spinta del suo interesse e per la forza della sua volontà dà il motivo iniziale alla creazione dello Stato, che rappresenta la perfezione dell'unità sociale, creata dall'individuo.

36. — La stessa idea della spontanea formazione vien data dall'etimologia della parola nazione, *natio*, dal latino, *nascor*, usata, all'inizio, per indicare la nascita, l'origine, la famiglia, la parentela, il luogo di provenienza (2).

Anche in questo, anzi più specialmente in questo processo, si riconoscono le leggi naturali dello sviluppo, che, prima evolvendosi dall'individuo, passano a presiedere alla formazione di enti più perfezionati.

Giambattista Vico, ancor prima che s'iniziasse la grande discussione sulle nazionalità e sui principî ad esse relativi, aveva intraveduto ed esposto le traccie della faticosa vicenda della formazione delle nazioni, ch'egli vedeva passare a traverso vari periodi, a volta a volta, eroici, epici, filosofici, sotto alternative fatali di corsi e di ricorsi e per il volere della provvidenza divina, che è « l'architetta di questo mondo delle nazioni » (3). Ma, posta quest'influenza superiore, egli ricercava un fattore tangibile e diretto della formazione delle nazioni, ed in ciò egli sembra aver precorso i tempi ed esposto i principii, che solo molto più

---

(1) BAGEHOT, *Lois scientifiques du devoloppement des nations*, Paris, 1873, cap. I, n. 4.

(2) BORTOLOTTO, *Nazione* cit., n. 3.

(3) VICO, *Principii di una scienza nuova sulle comuni origini delle nazioni*, Napoli, 1817, pp. 34, 50, 56.

tardi vennero studiati, in rapporto coi principî fondamentali del diritto pubblico.

Gian Domenico Romagnosi portò un altro prezioso incremento a questi studi, indicando il sentimento nazionale come forza istigatrice dello Stato moderno (1). E la dottrina, alla quale dettero valido contributo Vincenzo Gioberti e Cesare Balbo, Giuseppe Mazzini e Pellegrino Rossi (2), ebbe impulso decisivo per l'opera di Pasquale Stanislao Mancini, il quale diceva che « la nazionalità è una società naturale di uomini, da unità di territorio, di origini, di costituzioni, di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza morale » (3).

L'Italia s'avviava allora verso la sua redenzione e segnava nella sua storia una pagina gloriosa, che doveva chiudere il ricordo d'un passato di vicende varie e fortunose, per aprire un'epoca nuova, consolidata dal consenso di tutto un popolo.

Il popolo, che ha dovuto sciogliere a un tempo i due formidabili problemi della libertà e della costituzione politica, dopo averli realizzati con fatica e con passione, si è ripiegato su sè stesso e ha ricercato i mezzi, che gli permettevano di giustificare a un tempo la libertà e la costituzione. E i mezzi, che non aveva saputo trovare nelle astrazioni della politica, ha potuto trovarli nella propria natura e nella propria istoria (4).

Così il movimento d'assegnazione e di segregazione

---

(1) Vedi Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 32 e segg. Vedi anche Bortolotto, *Nazionalità* in *Digesto italiano*, vol. XVI, pagina 9, n. 19.

(2) Vedi Bortolotto, *Nazionalità* cit., p. 10, n. 21.

(3) Mancini, *La nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, 1851, p. 20.

(4) Per la critica vedi Orestano, *Le sintesi nazionali* cit., p. 86.

politica, caratteristico dei tempi recenti, apparve come un ulteriore svolgimento del principio di nazionalità (1); che, mentre s'aggirava nell'atmosfera comune, sentito già da molti, ma osservato da pochi, venne afferrato, e racchiuso in una formula e mutato in un'idea-forza, che da una parte servì a definire le personalità di diritto internazionale e dette, d'altra parte, vigore e consapevolezza al sentimento nazionale (2).

Così il Mancini assunse l'idea della nazionalità, che rimaneva fino a quei tempi allo stadio « d'una vaga aspirazione, d'un generoso desiderio e tormento d'eletti spiriti, di misteriosa passione, d'infinito e quasi poetico sentimento, di moto istintivo di vergini intelligenze », e si propose di innalzarla « alla dignità d'un solenne e riconosciuto vero scientifico, d'un concetto filosofico, d'un predicamento incontrastabile della ragione, d'una evidenza, ottenuta per virtù di rigorose dimostrazioni, sì che forti e tenaci convinzioni ne germogliarono in tutte le coscienze » (3).

« La nazione comincia dalla famiglia. Anzi la nazione, nella sua primitiva genesi storica, esser non potè che la famiglia stessa, la quale si ampliò per propaggini e per generazioni sul territorio, che occupava; o un'associazione di famiglie, tra loro congiunte per la religione dei connubi » (4).

Ed il Mancini studiò lo svolgersi di questi enti e il per-

---

(1) ZANICHELLI, *La coscienza nazionale italiana*, Bologna, 1890, pp. 4 e 5.

(2) Vedi CARLE, *Pasquale Stanislao Mancini e la teoria psicologica del sentimento nazionale*, Roma, 1890, p. 3. Vedi sull'idea-forza PANUNZIO, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 7.

(3) MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, 1851, pp. 9, 10.

(4) MANCINI, Op. cit., p. 30. Vedi anche MAMIANI, *D'un nuovo diritto europeo*, Torino, 1861, capo IV, pp. 41, 42.

fezionamento delle comunità, che portarono, a traverso una faticosa elaborazione storica, alla costituzione della società moderna. Ed in questo campo, trascurando le influenze puramente accidentali e di fuggevole contingenza, esaminò le proprietà e i fatti costanti, che, superando i limiti delle zone e dei secoli, ebbero a riscontrarsi presso ciascuna delle tante nazioni, che vissero e che costituirono la natura propria di ciascun popolo e che ebbero per necessario effetto di creare la comunanza del diritto.

Comunque si possano considerare e criticar queste dottrine, conviene riprenderle in esame e ristudiarle. E come vi ritroveremo la virtù del nostro spirito e della nostra educazione italica, vi troveremo ancora una qualche buona giustificazione dei principî, che son posti a base dei nostri nuovi ordinamenti.

E non appaia strano se noi riprendiamo in esame tutti i tradizionali elementi della nazionalità, non per eliminarli ad uno ad uno come inefficienti o inconcludenti, ma per fissare il contributo, che ognuno di essi ha portato alla formazione delle compagini nazionali.

37. — La *razza* è il primo grande segno nella storia delle divisioni umane (1).

Si dice che la teoria della razza, dal punto di vista della nazionalità, fallisce completamente, se una razza è divisa in nazioni distinte e se una nazione può essere formata, come la Francia, la Germania e anche l'Italia, dalla mescolanza e fusione di razze diverse (2).

Ma, col Mancini, si può tuttavia rispondere che, dove

---

(1) Vedi SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, I, p. 47 e segg.

(2) HERTZ, *Wesen und Werden der Nation* (in Nation. u. Nationalität; Jahrb. für Soziologie, Karlsruhe, I Ergänzungsband., 1927, pp. 11 e 13).

più razze sul medesimo suolo convissero e violentemente si sovrapposero, non si può dire impossibile la costituzione d'una nazionalità, che tuttavia si poteva ottenere e si ottenne, quando la lenta fusione delle une colle altre razze, coll'assorbimento delle reciproche qualità, determinò la formazione d'una sola compagine omogenea (1).

Si osserva giustamente che « sulla immensa e permanente varietà etnica delle popolazioni europee, le sintesi nazionali agiscono come un superiore processo unificatore, il quale si compie e resiste, nonostante il continuo riprodursi delle diversità della razza » (2).

Certo si è che la razza perde la sua importanza per il sopraggiungere d'altri elementi e per il susseguirsi di vicende varie nella varietà dei movimenti delle masse (3) Tali sono l'elemento etnico e l'elemento geografico, per i quali la diversità delle zone, delle temperature, delle influenze fisiche modificano necessariamente, nei vari popoli, il grado di sensibilità, le tendenze, le forze, i bisogni stessi e le native disposizioni per soddisfarli.

Tuttavia questi elementi sono a considerarsi secondari, perchè, appena le cause naturali hanno esercitata la loro influenza, ecco che i motivi spirituali cominciano a profilarsi poderosi sulle sorti delle compagini nazionali.

Innanzi tutto la *religione* appare come il principale vincolo di coesione tra gli uomini, deboli e impotenti contro le forze immense e sconosciute della natura.

Furono infatti il sentimento e la comunanza di credenze

---

(1) Mancini, Op. cit., p. 35.

(2) Orestano, *Le sintesi nazionali* cit., p. 89.

(3) Vedi Ahrens, *Cours de droit naturel, Théorie du droit pubblic et du droit des gens*, lib. II, cap. III, § 103. Vedi anche Renan, *Qu'est-ce-que c'est une nation?* p. 21; e particolarmente Johannet, *Le principe des nationalités* cit., p. 206 e segg.; p. 380 e segg.

religiose i primi e più forti fattori spirituali, che unirono tra loro gli individui (1). Talvolta si combinarono con l'altro elemento, più ampio, della razza; ma tale unione non si riscontra spesso, giacchè popoli della medesima razza vennero separati dalla fede religiosa.

Tuttavia, nell'evoluzione della vita delle genti, talune religioni, pur mantenendo l'intangibilità dei loro dogmi, si scostarono dallo sterile ascetismo e dalla pura difesa delle credenze comuni, per predicare anche regole, che servissero più direttamente all'ordinamento delle genti e alla fiducia di esse nel destino della loro stirpe e nell'abilità dei capi e dei reggitori. Riuscirono così a stabilire il vincolo unitario fra gli uomini, a porre la base di leggi interne e di reggimenti politici, e ad organizzare funzioni necessarie all'esercizio del potere pubblico, come la gerarchia delle caste e l'amministrazione della giustizia.

In Cina la dottrina di Confucio, affermando che « il popolo è ciò che vi ha di più nobile al mondo », rafforzò la coesione fra i vari suoi elementi e lo rese conscio della sua forza e del suo destino nel mondo (2).

E la dottrina di Zoroastro, in India, coltivando il culto per la divinità insieme con la devozione per i capi, portò alla fondazione d'una monarchia, che offre la prima forma di grande organismo politico (3).

Più spiccata tendenza ancora ebbe la dottrina mosaica, che solo il popolo d'Israello qualificò eletto sovra tutte le nazioni create (4).

---

(1) Vedi MATTESON, *Faiths of the world*, Edimburgo, 1882, p 83; JOHANNET, *Le principe des nationalités*, cit., p. 394 e segg.

(2) CATELLANI, *Il diritto internazionale privato e i suoi recenti progressi*, Torino, 1895, vol. I, p 22.

(3) RENAN, op. cit, p. 24

(4) *Deuteronomio*, XXVI, pp. 18, 19.

Così, a seconda della religione, si dividono e si affermano tutti i grandi popoli dell'oriente teocratico.

Dal vincolo fondato sul principio religioso sorgeva un rapporto personale, anzichè territoriale, sì che la nazionalità continuava a sussistere, per gli ebrei, come un attributo proprio, per il quale l'ebreo, stabilito in Fenicia o in Egitto, non cessava per questo d'essere ebreo; e per converso, lo straniero stabilito in Palestina, non cessava per ciò solo di essere straniero.

Certo si è che la comunità di credenze religiose rappresenta un alto coefficiente d'integrazione nazionale per due ragioni. La prima « che, in realtà, le sintesi nazionali, che si sono sin qui prodotte, si sono tutte formate, se non sempre nel seno d'una medesima confessione, certo nell'ambito più ampio di una comune intuizione religiosa, o almeno etico-religiosa; . . . la seconda considerazione è che la religione è anch'essa una forma di sintesi spirituale dei popoli, anzi delle moltitudini più difformi, la quale ha compiuto nel passato un esperimento di genere affine alla integrazione nazionale » (1).

Ma anche il valore della religione è andato perdendosi, perchè essa « conserva la sua importanza nel foro interiore di ognuno; ma è uscita quasi completamente dal campo delle ragioni, che tracciano i limiti tra i popoli » (2). Tuttavia l'era teocratica fu per le nazioni un mirabile periodo di preparazione alla vita successiva, quando, nella stabilità della vita comune, al cospetto degli dei e sotto la guida dei sacerdoti, la ragione ebbe modo di plasmarsi e di perfezionarsi, preparando lo stadio successivo della filosofia, della cultura e delle leggi.

---

(1) Orestano, *Le sintesi nazionali*, cit., pp. 92, 93.
(2) Mancini, op. cit., pp. 32, 33.

38. — Con l'accentramento delle popolazioni sorse la *lingua* (1).

Il Mancini, e con lui altri scrittori, la considera il più importante elemento della nazionalità. Fra la lingua e il pensiero d'un popolo vi è un complesso di rapporti organici. La lingua acquista un carattere nazionale ed è come un secondo aspetto della fusione etnica delle genti.

La lingua diventa una formazione popolare e ritrae il modo di sentire e di pensare di tutta una comunanza. Ha le sue peculiarità, la sua indole, il suo genio inconfondibile e intraducibile. E, più sono grandi i contrasti spirituali tra i popoli, più le lingue appaiono disparate e tradiscono indole diversa, maggiormente spiccando le loro divergenze (2).

Dice l'Orestano che « il problema dell'origine della nostra lingua letteraria può essere risolto variamente; ma l'ulteriore e attuale funzione di essa, unificatrice della coscienza nazionale, è evidente, e attesta un comune patrimonio spirituale e una comune vita di pensiero e di cultura, che abbraccia moltitudini disparate al di sopra dei loro particolarismi psicologici » (3).

Ma anche la lingua non ha importanza preponderante (4), perchè va combinata cogli altri elementi. Dalle conformità di luogo, di lingua, di religione vengono poi ad affermarsi tutte le altre, che si esprimono nel costume, nelle tendenze, nei gusti, nel pensiero.

« Un segreto e incessante procedimento d'assimilazione sviluppa per tal modo uno spirito e una tendenza nazionale,

---

(1) Vedi JOHANNET, op. cit., p. 389 e segg.
(2) MICELI, *Lo Stato e la nazione*, Firenze, 1890, pp. 81, 83.
(3) ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, cit., pp. 90, 91.
(4) RENAN, op. cit., p. 21.

che il tempo fortifica e più scolpitamente designa, e che in due popoli non è mai del tutto somigliante » (1).

Sorgono così la *cultura* e la *tradizione*.

Il primo assertore della nazione come formazione culturale fu il Bluntschli, il quale sosteneva che la nazione, pur essendo una tappa spontanea e necessaria della società umana verso l'organizzazione politica, rappresenta già un concetto evoluto di cultura.

Come la vita della cultura si sviluppa, così si sviluppa la nazione; e come la nazione è un solo concetto di cultura, anche i diritti nazionali si debbono ricercare nella vita della cultura (2).

È la comunità di cultura che costituisce il più potente legame. La coscienza della cultura comune e il sentimento di solidarietà nei destini costituiscono la forza principale di coesione in una nazione e diventano una potenza, che attrae, alla fine, le parti disperse e separate (3). La nazionalità è, così, il legame, che unisce tra loro gruppi di uomini, i quali hanno ricevuto insieme i lumi della civiltà (4).

Se noi guardiamo il contributo che l'arte e lo studio, la letteratura e la scienza hanno fornito alla nostra esistenza, si potrà dire che nessun popolo, nessuna nazione, più della nostra, è stata formazione di civiltà e di cultura.

Soltanto questa, se non ve ne fossero altre, sarebbe una condizione, che validamente costituirebbe il nostro principio di vita e di ragione. E quando si vede con quanto

---

(1) MANCINI, op. cit., pp. 37, 38. Cfr. PALMA, *Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milano, 1867, p. 27.

(2) BLUNTSCHLI und BRATER, *Deutsches Staats-Wörtenbuch*, Stuttgart-Leipzig, 1862, vol. II, pp. 154, 155.

(3) AHRENS, *Cours de droit naturel, Théorie du droit public et du droit des gens*, lib. II, cap. III, § 103.

(4) DÉLOCHE, *Du principe des nationalités*, Paris, 1860, p. 31.

sforzo talora, presso altri popoli, si va cercando la giustificazione storica e culturale dell'unità nazionale (1), vien fatto di confrontare quale e quanta dovizia di elementi noi possediamo per poter sostenere la validità della nostra esistenza e delle nostre tradizioni, che invano si insiste a chiamare « velleità nazionalitarie » (2).

39. — Ma la formazione culturale della nazione, specialmente per le nazioni occidentali, è caratterizzata da un aumento di benessere e dalla moltiplicazione degli scambi e delle relazioni internazionali.

È questo il periodo d'evoluzione storica, in cui si verifica una certa stabilità d'ordinamenti, più che di sedi. E, più tardi, colla fissità delle sedi, il territorio servì a riunire maggiormente le genti, che prima erano tenute insieme da altri vincoli e da altri rapporti.

L'azione del suolo sovra i destini degli uomini e l'orientamento dei popoli è importantissima.

Come la religione e la lingua stabilirono prima i grandi tratti differenziali fra i popoli, così il *territorio* creò una nuova importante divisione. Per la diversità del clima, per la posizione e per i prodotti, esso esercitò grande influenza sulle occupazioni, sui costumi e sulla civiltà delle genti, le quali, in conformità, costituirono i loro ordinamenti e la loro disciplina sociale (3).

La natura del paese e le produzioni del suolo servono a determinare esse sole il genere di vita e la direzione dello sviluppo nazionale. « Nascendo sulle roccie dei monti o nella selvaggia libertà delle foreste, un popolo è caccia-

---

(1) Vedi JOHANNET, op. cit., p. 36 e segg.

(2) JOHANNET, op. cit., pp. 66, 67.

(3) MONTESQUIEU, *L'ésprit des lois*, lib. I, cap. III; lib. XVII, cap. VI.

tore; in mezzo a sterili interminate pianure è pastore; in irrigue e fertili colline abbraccia la vita agricola; sulle coste del mare si fa navigante. La sola presenza del carbon fossile nelle riserve del suolo basta oggidì a decidere dei destini industriali della gente che lo abita » (1). Da questo complesso di circostanze ebbe origine la comunità d'interessi, l'eguaglianza di tendenze, e l'uniformità dello sforzo per la realizzazione d'un intento, che riguardava l'interesse materiale.

Il vincolo morale e spirituale fra le genti si completa così dell'altro elemento, dipendente da comunione d'interessi. L'unità si perfeziona, perchè, col sorgere dell'interesse, si sente maggiormente il bisogno d'una disciplina reale, e si sente precisamente la necessità dell'esistenza di quel legame, che i romani chiamarono giuridicamente *vinculum juris* e che i tedeschi, chiamarono sociologicamente *Zusammengehörigkeit*.

Quest'importanza decisiva del territorio è autorevolmente riconosciuta, perchè « la storia ci mostra che le genti stanziate in una stessa contrada dalla comunanza degli interessi e della vita, a lungo andare sono spinti a fondersi o a fondare un nuovo popolo, una nuova lingua o almeno a comporsi in unità d'affetti e di volontà » (2).

Il territorio diverrà ben presto un elemento essenziale della continuità della nazione e della vita dello Stato (3). E, su questo territorio, si costituirà, nella sua precisa formazione, l'altro elemento essenziale, il popolo, che rinsal-

---

(1) MANCINI, op. cit., pp. 32, 33.

(2) PALMA, op. cit., p. 18. Vedi WALDECKER, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927, p. 482 segg.

(3) Vedi JOHANNET, op. cit., p. 383 e segg. Vedi, in diverso senso e in rapporto alla formazione dello Stato, l'importante lavoro del DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924, p. 28 e segg.

derà a grado a grado la propria compagine, coi propri caratteri e colle proprie tendenze.

Si guardi, ad esempio, l'Italia « Quivi si ebbe lunga serie di genti diverse, aborigene, immigrate, invaditrici o conquistatrici. Ma, poichè si sono stanziate su questa terra, hanno sentito, formato e adottato la comune nazionalità. E le genti si unirono e si sovrapposero, combatterono e conquistarono, conquistate e vinte alla lor volta, e varietà d'ordinamenti e di leggi imperarono su di esse. E pure, quando Roma le ebbe riunite intorno a sè, si trovò meravigliosamente formata la nazionalità italiana » (1).

40. — Il territorio appare quando appare l'*interesse*.

Si dice, ed è giusto, che l'interesse sorge dal bisogno e dall'utilità. Ma il bisogno è nomade, l'interesse è stabile.

G. D. Romagnosi dice che « il nome di territorio ha un doppio significato, come quello di possessione. Sotto un aspetto, esso presenta un dato tratto di terreno, in cui abitualmente risiede e vive un popolo. Sotto altro aspetto, presenta un dato suolo, posseduto, come proprio, da questo popolo. Il primo significato è di fatto; il secondo e di diritto » (2).

Comunque si possa, nello studio delle formazioni nazionali, assegnare scarso valore all'elemento geografico e territoriale; anzi, comunque si possa vedere talvolta una specie di antitesi tra nazionalità e territorio (3), si deve tuttavia considerare che l'elemento territorio, ravvisato come indice dell'interesse, rappresenta una progressione importante nella formazione delle sintesi nazionali, perchè « nel ter-

---

(1) Palma, op. cit., p. 18.

(2) Romagnosi, *Istituzioni di civile filosofia*, Firenze, 1846, vol. II, pag. 406.

(3) Vedi Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 12.

ritorio si concretano e si obbiettivano tutte le attività di un popolo; quivi si accumulano i tesori del suo lavoro, i monumenti del suo genio e della sua storia, le sacre spoglie delle generazioni passate » (1).

Pertanto nazionalità e territorio non sono affatto due concetti antitetici, ma invece due concetti, che a vicenda si completano (2).

Si può dire ancora, col Romagnosi, che « gli uomini perfezionano la terra e la terra perfeziona gli uomini » (3); e che, per conseguire le condizioni, che possono assicurare, più ancora che il benessere, l'esistenza delle genti, « il territorio dello Stato e l'espansione della nazione debbono equivalersi; e, dove ciò non esista, la nazione ha diritto di stabilire quest'eguaglianza, anche se dovesse violentare l'equilibrio dell'ordine e i diritti del popolo » (4).

Il List (5), che fu grande per aver fondato un solo mercato tedesco in Germania, erra quando propone di fondare l'idea della nazionalità sull'economia politica, e solo sull'economia politica.

Infatti si potrà fare, ed è giusto fare, l'economia su base nazionale, ma non si può basare su quest'unico elemento il principio di nazionalità, perchè il Renan diceva che « un *Zollverein* n'est pas une patrie »; e la comunione d'interessi, pur essendo un legame potente, non basta a formare una nazione, perchè di essa debbono pur anche far parte la coscienza e il sentimento (6).

---

(1) ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, cit., p. 94.

(2) PANUNZIO, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 58.

(3) ROMAGNOSI, op. cit., p. 409.

(4) BLUNTSCHLI u. BRATER, *Deutsches Staats-Wörterbuch*, v. *Nation und Volk, Nationalitätsprinzip*, vol. VII, p. 153 e segg.

(5) LIST, *Das national System der politischen Oekonomie*, Tübingen, 1882.

(6) RENAN, op. cit., p. 26.

D'altra parte non si può disconoscere l'importanza dell'economia pubblica nella formazione dei nuclei nazionali. Le speciali attitudini economiche, combinate con le caratteristiche del suolo e del territorio, furono tra i fattori originari delle compagini nazionali. Ma, anche in progresso di tempi e di epoche, l'interesse economico ha rappresentato la ragione di nuovi orientamenti e la costituzione di nuove masse e di nuove compagini, nelle quali le particolari caratteristiche dei rapporti e l'identità, o l'affinità, degli interessi ha creato le collettività, sulle quali si è costituito, più innanzi, l'ordinamento giuridico.

A noi pare che quest'elemento dovrebbe essere con più precisione considerato dagli studiosi, perchè esso può dare spiegazioni più precise, più profonde e più esaurienti di quelle, che altri motivi possono dare.

In verità, la maggior parte degli scrittori considerano con cura le tendenze, le simpatie (1), la volontà (2) e l'accordo delle idee. Ma nessuno pone in evidenza, come dev'esser posto, il motivo dell'*interesse*, che, combinato con altri vincoli, come le tradizioni, la storia, le affinità di pensiero e di costume, concorre veramente a formare la saldezza della compagine nazionale.

Così si esprimono i fattori economici nella vita delle nazioni, allo stesso modo che si esprime l'elemento dell'interesse nella vita del diritto.

Infatti l'elemento dell'interesse ha una base logica e pratica, in confronto degli altri elementi, che hanno una base sentimentale e culturale.

L'interesse non è qualche cosa, che è rimasto latente, o quasi, nella coscienza degli individui o dei popoli, perchè

(1) Vedi Stuart-Mill, *Il governo rappresentativo*, cap. XVI.
(2) Lechy, *Democracy and liberty*, cap. V.

esso è qualche cosa di controllabile ed attinente piuttosto alla realtà pratica della vita comune (1).

Sulla base, e principalmente sulla proporzione, di questi elementi si potranno più facilmente distinguere le nazionalità, o le nazioni, che sono costituite colla pienezza dei loro fattori, vale a dire le nazioni, che alla comunione di interessi uniscono la comunione storica di sentimenti e di coscienza, da quelle, la cui esistenza è determinata solo, o principalmente, dal concorso di elementi d'interesse, d'utilità o d'opportunità nel campo economico e sociale.

41. — La base della formazione delle nazioni, come genesi di singolari valori, non può essere localizzata, perchè « vi partecipano tutti i coefficienti della vita di un popolo; ma vi ha di più, un *quid super,* che noi non riusciamo a cogliere, e fa sì che un popolo, in una data epoca della sua storia, sia riccamente produttivo di valori originali, recanti un particolare carattere e una impronta di stile nazionale » (2).

A questo proposito, non possiamo che ripetere quello che sull'argomento scrivevamo venticinque anni or sono e che risponde esattamente alla nostra dottrina attuale dello Stato nazionale.

Scrivevamo allora che certamente il fattore morale ha grande importanza ed influenza sui destini d'una compagine nazionale, ma che non si può ridurre questo fattore morale alla pura e rigorosa espressione della volontà d'un popolo, perchè, in tal guisa, si negherebbe il suo passato e la sua storia, le sue tradizioni e la sua coscienza, che

---

(1) Vedi Forti, *Lezioni di diritto amministrativo,* Napoli, 1928, I, p. 146.

(2) Orestano, *Le sintesi nazionali,* cit., p. 98.

si son venuti faticosamente formando, a traverso lungo volger di tempi e d'eventi (1).

Ma, osservavamo allora, la volontà d'un popolo in che cosa consiste? Non è forse l'espressione degli elementi, che contribuirono a unirlo e a cementarne la solida coesione? Non è il complesso del fattore etnografico e territoriale, del fattore religioso e linguistico, della storia e delle imprese guerriere, della civiltà e delle leggi, delle glorie e dei dolori comuni? Non è l'esponente della coscienza nazionale e della tendenza a continuare la vita, sotto un comune regime, cogli stessi cotidiani intenti e negli stessi scopi di miglioramento politico e sociale della patria?

« Si disse da taluni che le nazioni, e non gli Stati, debbono essere i soggetti di diritto internazionale; da altri si sostenne che, invece, agli Stati dev'essere riconosciuta tal qualità. Con la giustapposizione degli Stati alle nazionalità si raggiungerebbe il più completo ideale della sovranità internazionale. A tale intento furono diretti tutti i fatti, che si presentarono ed ebbero il loro corso durante il XIX secolo; e, dove gli sforzi dei popoli non raggiunsero l'intento, questo ideale restò e resta ancora immanente e diuturna aspirazione verso l'assetto nazionale e l'autonomia politica » (2).

Così avevamo occasione di scrivere nel 1905. Manteniamo gli stessi criteri, nonostante che si sostenga che la volontà s'oppone agli altri elementi (3), e studiamo ora la nazione italiana e lo Stato fascista conforme alla dottrina attualmente in vigore.

E, se si chiedesse in che cosa consista il principio di

---

(1) Vedi anche Sabelli, *Nazioni e minoranze etniche*, 1, pp. 40, 41.
(2) Bortolotto, *Nazionalità*, cit., pp. 22, 23, n. 43.
(3) Vedi Johannet, op. cit., p. 226.

nazionalità, si potrebbe, dopo questa breve dissertazione, che ne dà le giustificazioni e i motivi, rispondere colla nozione che è stata esposta nel modo più semplice, raggiungendo così la più espressiva chiarezza: « Il principio di nazionalità è il principio, secondo il quale le porzioni d'una razza d'uomini tendono a costituirsi in un solo corpo politico » (1).

42. — È naturale che l'idea della nazionalità non può essere considerata sotto la specie della pura astrazione, se si vuole da essa ottenere qualche valida applicazione alla vita della società, della politica e dello stesso diritto.

La storia d'un aggregato nazionale rappresenta una realtà così poderosa e complessa, che i principî, che da essa emanano, sono risultamento concreto di vita passata e direttiva precisa di vita futura.

Allorquando si dice *nazionalità*, si esprime concettualmente la *Nazione*, nella sua essenza e nel suo sviluppo; e si esprime ancora lo *Stato*, nella sua formazione e nella sua struttura, per quanto la differenza fra l'uno o l'altro concetto debba essere dedotta con precisione.

Questo noi diciamo perchè, anche quando si vuol dare la definizione di nazionalità nella forma più astratta, si finisce per accostarla alla realtà.

Così ci pare faccia lo Johannet, quando, dice che « una nazionalità è l'idea di una personalità collettiva, variabile d'ispirazione, di coscienza, d'intensità e di grandezza, relativa allo Stato, sia che essa rappresenti uno Stato unificato scomparso, sia che essa coincida con uno Stato unificato esistente, sia che essa aspiri o si presti a formare uno Stato unificato futuro, e che cerca nelle caratteristiche

---

(1) Definizione del LITTRE. Vedi JOHANNET, op. cit., p. 6.

naturali d'origine la giustificazione, così della sua identità, come delle sue pretese » (1).

Ci pare inoltre che, quando l'autore dice che la sua definizione, costrutta su differenti termini, presenta almeno il merito di porre in rilievo la virtualità dei fenomeni nazionalitari, esso esprima, al contrario, che la nazionalità e il concetto di nazione sono una realtà e si compongono e si completano di elementi vissuti e perfezionati a traverso la continuità dell'esistenza e della storia.

E ci pare infine che la definizione stessa esponga con felice evidenza che gli Stati sono realtà vere e solide, quando coincidono colla realtà delle nazioni; e che, quando si dice *unità della nazione*, si dice anche *unità dello Stato*.

Questo principio vale come base fondamentale dell'ordinamento dello *Stato nazionale fascista*.

La formazione delle compagini nazionali si deve ritenere, nella sua evoluzione storica graduale, allo stesso tempo spontanea e necessaria, come elettiva e libera (2). Gli elementi evolutivi d'origine naturale e culturale si costituiscono come motivi della volontà del popolo, che vuol vivere nel quadro spirituale della comunità originaria. E quando la nazione, sugli elementi tradizionali, etnici, culturali e spirituali, ha costituito il suo diritto, essa è divenuta lo Stato, persona giuridica sovrana, che riposa sovra il solido terreno dell'educazione e della storia.

Così è errato dire che lo Stato nazionale è antigiuridico o pregiuridico, e che rappresenta semplicemente una conventicola di settari, dove la coscienza e i diritti della coscienza opprimono ogni aspetto ed ogni cosa (3); perchè

---

(1) JOHANNET, *Le principe des nationalités*, cit., p. 423.
(2) ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, cit.
(3) JOHANNET, op. cit., p. 432.

esso rappresenta invece la coscienza, che si esprime nel diritto; l'interesse comune, che si compone nell'organizzazione; la storia, che si condensa nella realtà politica attuale; e il sentimento che si concreta nell'unità giuridica.

43. — Possiamo pertanto, in base a queste premesse, porre in rilievo gli elementi essenziali per la formazione e il mantenimento dell'unità dello Stato:

1.° elementi, che sorgono dalla natura e dalla storia; essi costituiscono il *carattere nazionale;*

2.° elementi, che sorgono dal pensiero, dalle idee e dalla cultura; essi costituiscono la *coscienza nazionale;*

3.° elementi, che sorgono dagli interessi comuni e dall'utilità generale; essi costituiscono l'*economia nazionale;*

4.° elementi, che sorgono dalle determinazioni dell'intelligenza; essi costituiscono la *volontà nazionale.*

Ma questi elementi, nella loro evoluzione, si orientano e si compongono nei principî seguenti:

*a*) il principio della *continuità,* che proviene dalla *realtà storica,* e che fornisce l'attributo della *storicità* dello Stato;

*b*) il principio della *solidarietà,* che proviene dalla *realtà morale,* e che fornisce l'attributo dell'*eticità* dello Stato;

*c*) il principio dell'*attività produttiva,* che proviene dalla *realtà economica,* e che costituisce l'*ordinamento corporativo* dello Stato;

*d*) il principio dell'*unità organica e gerarchica,* che proviene dalla *realtà politica,* e che costituisce l'attributo della *sovranità* dello Stato.

La formazione unitaria e il principio unitario sono fondamentali per il nostro studio.

Tutti gli elementi, che costituiscono la società nazionale,

vanno studiati sotto l'aspetto dell'unità. L'individuo, l'aggregato sociale e lo Stato, sono tutti a considerarsi come espressioni unitarie, che vengono a contatto e istituiscono i rapporti, che formano la rete e la trama della comunità sociale, dell'ordinamento giuridico e della struttura politica.

44. — La dottrina individualistica e la dottrina democratica sono contrarie al principio e al concetto d'unità, come noi lo intendiamo e lo poniamo a base di tutto l'ordinamento giuridico e politico; alla stessa guisa che sono contrarie, teoricamente, al concetto di nazione e di nazionalità.

Infatti la teorica atomistica degli aggregati sociali, più che costituire delle *unità*, costituisce degli *insieme di elementi,* i quali serbano il carattere d'una *pluralità assoluta*, dove restano intatti e individuati gli enti vari, che si trovano a contatto l'uno coll'altro, nel corso della coesistenza sociale.

Del pari questi elementi, che si associano, serbano intatti e distinti i loro *interessi;* questi si accostano, si riuniscono, ma non si fondono. Essi formano solo *insieme d'interessi, molteplicità d'interessi,* ciascuno dei quali è circoscritto entro l'orbita della propria utilità e del proprio egoismo, che contrastano coll'utilità e coll'egoismo degli altri (1).

E infine queste formazioni atomistiche costituiscono un complesso di *volontà plurime*, che, secondo la dottrina dei maestri, potranno costituire una volontà generale o una volontà di tutti, ma che serbano tuttavia i caratteri d'una *pluralità di voleri* e non d'una formazione unitaria.

---

(1) Per un'interessante indagine su questo tema, vedi JERUSALEM, *Gemeinschaft und Staat,* Tubingen 1930, p. 13 e segg.

Invece il concetto di *unità,* che sta a base del nostro studio, implica la fusione degli elementi, per costituire un *corpo unico,* che compone gli individui nell'aggregazione, senza tuttavia eliminarli.

Del pari implica la fusione degli interessi singoli e collettivi in un'*entità unica,* che sarà l'*interesse generale,* sintesi e compendio di tutti gli interessi minori e particolari, che tuttavia non saranno per questo distrutti, ma che saranno posti nell'ambiente della voluta proporzione e collaborazione.

Ed infine il concetto d'unità implica la riunione di tutte le volontà individuali e collettive in un'*espressione unica,* che sarà la *volontà superiore,* risultante di tutte le volontà, che pure debbono avere la rispettiva evidenza e solo essere collocate nella sfera della necessaria coordinazione e subordinazione alla volontà dello Stato (1).

Si è per questo che, studiando lo Stato fascista, vien fatto di esaminarlo dapprima sotto l'espressione dell'unità, come *entità sociale generale*; di poi sotto l'espressione dell'unità, come *personalità giuridica sovrana*; ed infine sotto l'espressione dell'unità, come *costituzione politica universale.*

Qui, a conclusione di questa prima parte, si deve osservare che lo Stato è la realizzazione giuridica della nazione, che noi siamo venuti illustrando. L'entità *Stato* e l'entità *Nazione* si accostano, si confondono e si identificano, conforme alla prima dichiarazione della Carta del Lavoro, che ci fornisce il tema fondamentale dello studio.

La Nazione è l'unità delle forze morali, economiche, sociali, politiche, costituite a traverso il processo storico,

---

(1) Veggasi lo svolgimento delle corrispondenti dottrine della massa, della gerarchia e della corporazione in BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* n. 67 e segg.; 110 e segg.; 162 e segg.

per affinità di caratteri, identità di coscienza e concorso d'interessi. Lo Stato a questo complesso di fattori fornisce il corredo del diritto e l'energia della legge.

La sovranità è il potere, che lo Stato esercita su tutta l'unità giuridicamente e politicamente organizzata sul territorio. E lo Stato nazionale, vale a dire lo Stato fascista, è la persona giuridica territoriale sovrana, nella quale si realizza la nazione, costituita in unità morale, economica e politica (1).

(1) Vedi CORRADINI, *L'unità e la potenza delle Nazioni*, Firenze, 1922, p. 182 e segg.

PARTE SECONDA

# L'UNITÀ DELLO STATO

## CAPITOLO I.

## IL PRINCIPIO UNITARIO E IL FINE DELLO STATO



45. – Lo Stato va considerato come *realtà giuridica*. Esso deve vivere alla luce del diritto, mentre le altre formazioni, precedenti e diverse, sono da guardarsi sotto il riflesso del sentimento, dell'istinto, della forza, del bisogno e delle circostanze esterne, naturali e sociali.

Vi ha una tendenza di studio della struttura dello Stato, che, movendo dalla considerazione di fatto dell'organismo statuale, cerca di stabilire quello che lo Stato è, prima ancora di studiare il perchè della sua esistenza, le sue forme, gli aspetti vari e le possibilità, in relazione alla sua struttura (1).

(1) Vedi ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, (*Riv. di diritto pubblico*, 1910, p. 101); RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, p. 138 e segg.

Questa tendenza di metodo, che noi combattiamo nelle sue evoluzioni e nei suoi risultati, si dirige tuttavia, colla sua concezione realistica e positiva, verso una costruzione giuridica dello Stato. Anzi essa ha creato la teoria del realismo in diritto pubblico (1).

Ma, appunto per tale concezione realistica, se pure lo Stato consolida il proprio organismo ed esprime il proprio potere sovrano col ministero del diritto, esso non può tralasciare tutto quel complesso di antecedenti, che, se non costituiscono la sua essenza, rappresentano altrettanti suoi presupposti.

E, se questi antecedenti e presupposti dell'entità *Stato*, sono elementi essenziali dell'entità *Nazione*, si comprende come, in qualche guisa, si possa assegnare, pur mediatamente, un valore attivo alla nazione nel campo del diritto (2).

Pertanto, secondo noi, se pur la nazione non può essere considerata sotto il punto di vista della soggettività giuridica, essa costituisce lo Stato, che è personalità e che, per la sua formazione nazionale, acquista realmente aspetti vari e complessi.

Questa realtà non cade sotto il dominio dei sensi e non appartiene al regno della natura; ma, tuttavia, è realtà etica, sociale, politica (3), economica e giuridica, lontana così dalla pura astrazione, come dalla realtà fisiologica e meccanica (4).

---

(1) Vedi GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 202.

(2) Vedi NAVARRA, *Introduzione*, cit., pp. 11, 26, 35.

(3) Vedi NOTO SARDEGNA, *La dottrina dello Stato e dei sindacati*, Palermo, 1930, pp. 7, 30; Vedi SCHMITT, *Verfassungslehre*, München, 1928, pp. 4, 121, 205, 214; Vedi anche HOLD-FERNECK, *Ein Kampf ums Recht*, Jena, 1927, p. 15.

(4) COSTAMAGNA, *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista*, Firenze, 1929, p. 20; SPANN, *Der wahre Staat*, Leipzig, 1921 p. 4 e segg.

Ma la *realtà* dello Stato non avrebbe alcun valore, anzi non sarebbe possibile, senza il requisito essenziale dell'*unità* (1).

La dottrina unitaria è infatti fondamentale, come si è detto, per ogni ordinamento giuridico (2). Essa va considerata sotto tre differenti aspetti:

*a*) unità dello Stato, come entità etica e formazione universale (*unità nazionale*);

*b*) unità dell'ordinamento e del diritto (*unità giuridica*);

*c*) unità dei poteri e delle funzioni (*unità politica e amministrativa*).

Il fondamento dell'unità dello Stato sta in questo che l'interesse, per cui agisce, è unico ed inscindibile, come è unico il fine, cui tende; per quanto esso, come vedremo, possa presentare diversi aspetti (3).

Per noi, la giustificazione dell'unità e della sovranità dello Stato si basa sulle stesse ragioni e sugli stessi elementi, che hanno presieduto alla costituzione e all'evoluzione storica delle compagine nazionali: la tendenza associativa, l'interesse, il costume, il carattere, la coscienza e la ragione.

Gli elementi che concorrono a formare la nazione, come *realtà* e come *forza sociale*, concorrono a giustificare lo esercizio della sovranità, come *realtà giuridica*, *unità di funzioni* e *potestà politica*.

Gli elementi, che costituiscono la nazione come *unità* e *realtà economica*, concorrono a giustificare l'*esercizio della sovranità nei confronti delle attività e delle forze produttive*.

---

(1) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 109.
(2) Vedi WALDECKER, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927, p. 257.
(3) Vedi FORTI, *Lezioni*, cit., I, p. 171.

Gli elementi che costituiscono la nazione come *unità morale*, concorrono a formare lo Stato come *struttura etica* e come *solidarietà sociale* (1).

46. — Per questo noi abbiamo preso le mosse dall'entità individuo, per giungere agli aggregati, alle formazioni sociali, alla società generale, alla nazione e agli elementi costitutivi della nazionalità.

In tal guisa si contribuisce alla dottrina storica e realistica dello Stato.

« Staccarsi dalla nazione per costituire lo Stato sarebbe metafisica platonica e astrattismo d'altri tempi; poi che lo Stato ha valore solo, in quanto vive e si afferma entro la realtà di fatto della nazione e ne costituisce l'anima, le immanenti finalità, le norme di condotta e il centro vitale e propulsivo » (2).

Si è detto che « le nazioni non sono senza gli Stati, gli Stati non sono senza le nazioni » e che lo Stato è la nazione organica e attiva.

« Nello Stato, la nazione esprime la sua virtù di organicità, è cioè, di trasformazione dei suoi elementi in organi e delle loro forze in funzione di unità vivente » (3).

Per questo processo, la nazione diviene Stato; la forza sociale si cambia in potere politico; l'unità morale diventa solidarietà etica; la difesa sociale si trasforma in tutela giuridica; la coscienza diventa volontà; la norma di convivenza si muta in regola di diritto o le relazioni sociali assumono la veste di rapporti giuridici.

Quando si studia la struttura e la ragione causale della nazione, si esprimono opinioni e direttive diverse ed opposte.

---

(1) Navarra, *Introduzione*, cit., p. 85.
(2) Licitra, Mon. cit., p. 476.
(3) Corradini, *L'unità e la potenza delle nazioni*, pp. 99, 178, 179.

Si dice, ad esempio: la nazione è la riunione di tutti i cittadini d'uno Stato, senza riguardo alla lingua e alle origini, che vivono entro i confini dello Stato, ovvero entro i confini, che si ritengono necessari per lo Stato dal punto di vista nazionale e storico. Si dà così l'idea della *Nazione-Stato*.

Si dice, ancora: la nazione è la comunità, che si può identificare conforme a caratteri obiettivi, sopra tutto per la lingua, la razza, la cultura, il carattere, senza riguardo ai confini dello Stato. Si dà così l'idea della *Nazione-lingua* o della *Nazione-cultura*.

Si dice, infine: la nazione riposa unicamente sopra l'elemento soggettivo, che si esprime nella volontà d'appartenere all'aggregato comune, ovvero nel sentimento della comunità. Si dà così l'idea della *Nazione-volontà* o della *Nazione-sentimento* (1).

Ma queste opinioni e tendenze espongono, ciascuna, una parte soltanto, per quanto importante, dei requisiti o degli elementi costitutivi della nazionalità.

Ognuna è insufficiente a formare esatta e completa l'idea della nazione, perchè occorre che, in proporzione o misura maggiore o minore, tutti gli elementi concorrano.

Secondo noi, non è chiara, nè completa la figura di nazione per formazione statuale; e neppure quella di nazione per funzione di cultura; e nemmeno quella di nazione per ragione di lingua, di sentimento e di volontà. Perchè la nazione dev'essere costituita di tutti gli elementi, che storicamente hanno concorso a formarla.

---

(1) Vedi Schmidthauser, *Das Schicksal der Schweiz im Schicksal der Demokratie* (Schweitzerische Monatshefte für Politik u. Kultur, febbraio, 1930, p. 13 dell'estr.); Hertz, *Wesen und Werden der Nation*, cit., p. 23.

Infatti il Jameson, seguendo, in parte, il concetto del Bluntschli, dice che le nazioni non possono sbocciare alla vita in piena fioritura di popolazione, di ricchezza e di cultura. Si sono sviluppate per rudi principii, a traverso un periodo di assimilazione, e sono venute crescendo in modo analogo alla vita organica (1).

Più esplicitamente il Fiore dice che la nazione è un ente morale, che risulta da un complesso d'elementi naturali, uniti a quelli, che derivano dalla medesimezza dei bisogni, e che sono i più efficaci a far nascere e crescere tra le genti il sentimento dell'unità morale, il quale è indispensabile per far di essa un popolo (2).

Il Renan, tenendo conto delle lotte e delle vicende politiche, non meno che della coscienza e della volontà degli individui, dice che « la nation moderne est un resultat historique, amené par une serie de faits convergeants dans le même sens ». Ma, più oltre, dice che « la nation est une âme, un principe spirituel » e ancora « une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices, qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore » (3).

Ed ecco l'essenziale unità morale rappresentata dalla nazione, che appare, nella definizione del Mancini, « una società naturale di uomini, da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale » (4).

---

(1) Jameson, *Constitutional convention*, p. 33. Confr. Brusa, *Dell'odierno diritto internazionale pubblico*, Prato, 1875, p. 315; Mamiani, *Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalità*, cit., p. 430.

(2) Fiore, *Trattato*, cit., vol. I, pp. 178, 179.

(3) Renan, *Qu'est-ce-que c'est une nation?* Paris, 1882, p. 9.

(4) Mancini, op. cit., p. 41.

47. — Pertanto la nazione non è nè una pura idealità, nè una pura realtà materiale, nè una pura formazione naturale.

Non è un'idealità, perchè vi sono elementi reali formatori della nazione, che, per sè stessi, escludono che essa sia un'espressione puramente ideale. Non è una pura realtà materiale, perchè troppi elementi spirituali concorrono in essa. Non è una pura formazione naturale, perchè il contributo della storia e della cultura si sovrappone e modifica profondamente il corso degli eventi della natura.

Sotto questo aspetto, si può ben dire che « una nazione non sorge che da una società unificata da un'idea superiore » (1).

Ma gli elementi reali e naturali non bastano a dar il valore vero e completo dell'entità nazionale.

Anzi è stata appunto la tendenza naturalistica, che ha portato a considerare i rapporti tra Stato e nazione in modo da porre lo Stato al servigio della nazione e non la nazione al servigio dello Stato.

Ora, se lo Stato è la realizzazione giuridica della nazione come unità, lo Stato supera e domina la nazione, pur essendo con essa identificato, per gli scopi che vuole raggiungere (2).

Nella letteratura del XVIII secolo la voce nazione significò popolo sovrano (3). Questo concetto dominò tutta la vita prerivoluzionaria e rivoluzionaria francese e l'ar-

---

(1) SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, I, p. 97.

(2) Vedi al riguardo MICHELS, *L'idea dello Stato nella storiografia delle dottrine politiche ed economiche* (Lo Stato, 1930, pp. 40, 41).

(3) BLOCK, *Dictionnaire général de la politique*, Paris, 1884, vol. II, p. 370. Vedi per la Storia SCHEFFHAUER, *Visage de la nouvelle Amerique*, Paris, 1927, p. 19 e segg.

dente propaganda, forse per reazione alle decadute caste privilegiate, parlò di dignità, di nobiltà, di aristocrazia e di maestà del popolo (1).

Secondo la dottrina democratica, invece, la nazione è stata ridotta a un'idea individualistica e politica (2), per la quale si possono ravvisare gli elementi della nazionalità e il carattere di nazione tanto nell'Italia e nella Francia come nella Svizzera e nell'America.

Ma si deve dire che la composizione, il fondamento e la base del sentimento e della coscienza nazionale francese e italiana, sono assai diversi, ad esempio, da quelli svizzeri e americani.

Infatti, se pur l'America è una nazione, lo spirito della nazionalità va ricercato più nella comunanza d'interessi, che nella solidarietà d'idee; più nella vita materiale, che nella vita spirituale. Ond'è che anche il sentimento nazionale americano si riduce a una nozione preconcetta, secondo la quale si crede profondamente che l'America sia perfetta e che tutti gli americani partecipino di questa perfezione.

In Svizzera i fattori storici e naturali mal servivano a giustificare la personalità dello Stato. Per ciò si definì la nazione una riunione d'uomini organizzata socialmente, a fine di realizzare, nella sua miglior espressione, la legge morale.

E più esattamente, in America, per trovare nella nazionalità il fondamento della personalità dello Stato, si insegnò che il carattere essenziale della nazione è l'unità della patria, che significa, in tempi moderni, « una popo-

---

(1) Hertz, *Wesen und Werden der Nation*, cit., p. 16.

(2) Salomon, Mon. cit., p. IX. Vedi anche Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 30 e 61.

lazione ascendente a un certo numero e omogenea, uscita da gran tempo dalla vita nomade, che abita e coltiva in modo permanente un territorio continuo, con contorni geografici ben determinati, che ha un nome che le è proprio, che parla il suo proprio linguaggio, che ha la sua propria letteratura, le di lei particolari istituzioni, che si distinguono nettamente da quelle dei gruppi di popolazioni a lei vicini: che è soggetta a un governo unitario, qualunque possano essere le sue suddivisioni, e che ha il sentimento della sua unità organica nello stesso tempo che ha la coscienza d'un dominio comune » (1).

48. — Per il nostro ordinamento, conforme alla prima dichiarazione della Carta del Lavoro, la nazione è un *organismo* (2).

Questo termine significa che la nazione è costituita da elementi diversi, ma che tutti debbono contribuire, per la parte che ad ognuno spetta, alla continuità e allo svolgimento della vita comune.

Il concetto d'organismo richiama pertanto i concetti d'ordinamento, di collaborazione, di funzioni reciproche, d'attività concorde, di sviluppo disciplinato, d'esistenza organizzata. Esistenza, che dev'essere considerata come un mezzo e non come un fine; perchè il fine, come è detto nella stessa Carta del Lavoro, è rappresentato *dal benessere dei singoli e dalla potenza della nazione.*

Data questa formazione organica, si rigetta qualsiasi pur lontano riferimento a concezioni atomistiche e individualistiche, per riunire intimamente e solidamente tutti

---

(1) Lieber, *Nationalism and internationalism*, New York, 1868, p. 26. Vedi al riguardo Ranelletti, *Istit.*, p. 10.

(2) Vedi Noto Sardegna, *La dottrina dello Stato e dei sindacati*, pp. 11 e 29

gli elementi storici, culturali, spirituali, economici e politici, che costituiscono la nazione.

E sarà superfluo ricercare se la nazione sia un fatto naturale o una formazione artificiale; dapprima, perchè sarà piuttosto difficile distinguere i singoli elementi; di poi, perchè la nazione si deve considerare un fatto naturale e artificiale a un tempo.

Come la nazione è una realtà e un organismo sociale, così lo Stato è una realtà e un organismo politico, etico e giuridico (1).

Esso aderisce alla realtà nazionale, e quindi da essa non può prescindere. Ma supera a sua volta la realtà nazionale, perchè di tutti gli aspetti e di tutte le fisionomie della società nazionale esso costituisce altrettante formazioni giuridiche organiche.

E poi che la nazione è una realtà storica, lo Stato è una formazione storica; poi che la nazione è una realtà economica, lo Stato realizza una formazione economica, senza per ciò divenire Stato economico; poi che la nazione è una realtà morale, lo Stato si costituisce in formazione etica.

Come è stato accennato per la nazione, la quale deve la sua formazione unitaria al concorso di tutti gli elementi, che sono stati esposti, così lo Stato non può essere avvisato in una sola delle sue formazioni, ma deve comprenderle tutte; perchè ognuna di esse costituisce uno degli attributi e delle caratteristiche fondamentali di esso, considerato nella sua unità e nella sua totalità.

Così lo Stato, come realtà etica, rappresenta la soli-

---

(1) LICITRA, Mon. cit., p. 476. Vedi NAVARRA, *Introduzione*, cit., p. 66 e segg.; JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, pp. 24 e 39 e segg.; Vedi anche JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, II ed., cap. VI.

darietà di tutti gli elementi sociali e costituisce la forza di coesione, che li riunisce.

Lo Stato, come realtà giuridica, rappresenta il complesso degli elementi giuridici, e dei rapporti di diritto, che corrono tra loro, nell'ordinamento giuridico.

Lo Stato, come realtà economica, rappresenta l'organizzazione degli elementi produttivi e dei rapporti corporativi.

Lo Stato, come realtà politica, rappresenta la colllaborazione di tutte la energie politiche e il loro ordinamento nei rapporti di gerarchia.

E poi che, sovra tutte le compagini deve costantemente funzionare l'elemento politico-giuridico superiore, con tutte le sue forme, così lo Stato deve affermarsi come *necessità*, come *priorità*, come *attività*, come *universalità*, come *volontà*, come *autorità* e come *personalità giuridica*.

Naturalmente lo Stato non può esser considerato nè come una cosa, nè come una persona, che cada sotto il dominio dei sensi (1). Ma, se noi consideriamo che lo Stato si risolve in un sistema giuridico, il quale regola l'esistenza e i rapporti fra i vari elementi degli aggregati sociali; e che esso si esprime in funzioni ed in attività necessarie e valide, si comprenderà come la realtà dello Stato sia certa ed espressiva.

È pertanto erronea la dottrina, che considera lo Stato come una finzione, perchè lo Stato è una realtà non diversamente da qualsiasi altra, che si esprime nel mondo delle relazioni sociali, e non è una pura forma ideale nè una pura espressione essenziale (2)

---

(1) Vedi più sopra n. 45; e, per la trattazione riguardante l'importante materia della personalità giuridica, vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 91 e segg.

(2) Vedi HOLD-FRENECK, *Der Staat als Uebermensch*, p. 76 e segg.

Solo si deve tener presente che lo Stato va considerato come una formazione *etica*, ma non può esser considerato solo come tale; perchè, se tale fosse, avrebbe solo un complesso di precetti morali, per la sua funzione e l'esercizio dei suoi poteri.

Lo Stato va considerato come una realtà giuridica, ma non può esser considerato solo come tale; perchè gli mancherebbe il potere per amministrare la legge e la forza per applicarla; e diventerebbe uno Stato amministratore, o un servizio, o insieme di servizi.

Lo Stato va considerato come una realtà economica, ma non solo come tale; perchè diverrebbe uno Stato industriale e organizzatore.

Lo Stato va considerato come potere sovrano, ma non solo come tale; perchè allora sarebbe esclusivo e vieto assolutismo.

Occorre invece che tutti gli aspetti e tutte le formazioni siano chiare e presenti, funzionanti ed attive.

La realtà giuridica modera l'assolutezza della funzione sovrana col prestigio del diritto; la realtà dello Stato fascista riassume tutte le forze e tutte le capacità della nazione, ad esse da l'impronta della sua attività giuridica; e a sua volta riceve da esse l'impulso per l'esplicazione delle sue funzioni sovrane (1).

49. — La formazione unitaria dello Stato, sintetizzata nell'espressione « tutto nello Stato, nulla contro lo Stato, nulla fuori dello Stato », va esaminata nella sua struttura statica e nella sua attività dinamica e nel suo svolgimento funzionale.

Nella sua struttura statica, si rappresenta come unità

(1) Vedi Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cap. III, p. 48 e segg.

di forze morali, economiche e politiche. Nell'attività dinamica e nello svolgimento funzionale, si esprime giuridicamente come unità di comando e di direttive, nella coordinazione e subordinazione delle volontà; come equilibrio d'interessi, nella funzione della solidarietà sociale; e come collaborazione d'energie, nello sforzo verso la realizzazione degli scopi generali.

In questo senso lo Stato esiste nel sistema delle forze, delle quali costituisce la suprema sintesi storica e giuridica. E per questo s'impone « la determinazione scientifica del processo, onde lo Stato si costruisce e si forma, ergendosi sulle forze costruttive, e dei caratteri che va successivamente assumendo » (1).

Così si potranno spiegare le basi dell'ordinamento giuridico fascista a struttura gerarchica e corporativa (2), nel quale il popolo, le istituzioni e lo Stato si fondono in una formazione strettamente unitaria. In essa la potestà sovrana (come espressione della volontà superiore) e il compendio degli interessi (come espressione oggettiva dell'esistenza statuale) costituiscono una realtà unica, funzionante per un unico scopo.

Lo Stato viene chiamato l'unità assoluta delle unità relative. È qualche cosa di superiore, come idea fondamentale nella sua piena soddisfazione; ed è unità, non in quanto è espressione di personalità propria, al di fuori e indipendentemente dalle unità, che lo compongono; ma appunto perchè è il compendio di dette unità, nel loro momento dialettico superiore.

Lo Stato è la volontà degli uomini, che lo costituiscono

---

(1) GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, pp. 37, 38.

(2) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 57 e segg.

ed è la sintesi sovrana delle loro volontà, e non già la potenza pubblica, che le schiaccia e che le domina (1).

Il principio organico, come noi lo consideriamo nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, e cioè come unità in tutte le parti, che compongono lo Stato, non è, in conclusione, che una realtà cotidiana della vita dei popoli.

Uno Stato non può essere che unitario. E come la nazione è un organismo, che ha vita, fini e mezzi d'azione superiori a quelli dei cittadini che la compongono, così lo Stato è un organismo, ordinato a diritto, che supera la compagine, e ha fini e scopi, che si rivolgono alle realizzazioni etiche, economiche e politiche della società nazionale nel suo continuo sviluppo.

Lo Stato fascista è Stato unitario e Stato organico. Unitario, perchè è la riunione di tutti gli elementi (interessi, attività e volontà) che vivono nell'ambito della società nazionale. Organico, perchè costituisce la proporzione, l'equilibrio e il coordinamento delle volontà e degli interessi, che vivono nello Stato (2).

Ma per costituire questo ordinamento, lo Stato deve apparire e funzionare come realtà storica e sociale; come unità morale, economica e politica; come personalità giuridica; come universalità e come sovranità.

50. — Lo Stato è una realtà storica, perchè, le nazioni e i popoli sono formazioni della storia (3).

Tutto quanto abbiamo esposto dianzi dimostra che un popolo si forma lentamente, per una specie di sviluppo psicologico, che costituisce a poco a poco, in una moltitudine di uomini, caratteri propri e comunità di vita.

---

(1) Vedi Hegel, *Lineamenti*, § 200, 265

(2) Vedi tuttavia le considerazioni fatte più innanzi al n. 113.

(3) Bluntschli, *Die nationale Staatenbildung und das moderne Deutsche Staat*, Berlin, 1870, p. 8, 10.

Un'accozzaglia riunita a caso, non forma un popolo, nè lo formano la riunione delle parti o la semplice associazione. Per crearlo è necessario il lento lavorío delle generazioni.

In generale, nelle definizioni di questi elementi essenziali, si considera l'aspetto puramente orizzontale (1) e si suol identificare la nazione e il popolo con un gruppo territoriale o con un'entità, nella sua espressione unilaterale, attuale, vivente. Si dimentica che, oltre che nell'aspetto orizzontale, questi elementi vanno considerati in profondità e che, oltre che nell'espressione attuale, vanno studiati nella continuità storica.

Il valore storico della nazione e dello Stato, come struttura, evoluzione e perfezionamento, ci dà il termine esatto della loro stabilità (2), che appare nella serie di generazioni, che sono venute consolidando i caratteri ed i sentimenti e realizzando gli interessi, che sono la base spirituale e materiale della nazione.

Si dice che il concetto di storicità non si connette, come un tratto caratteristico, a quello di fatto sociale. Comunque, esso serve per cogliere un particolare atteggiamento, che gli può essere proprio.

Vi sono fatti sociali, che appaiono in un determinato momento dell'evoluzione e succedono una volta tanto, ovvero a riprese, ma senza un rapporto di svolgimento o di continuità tra le varie apparizioni. Vi sono invece fatti sociali, che si svolgono per continuità ed abbracciano una serie di fenomeni della stessa natura, che si susseguono come altrettante fasi dell'evoluzione sociale.

---

(1) HERTZ, *Wesen und Werden der Nation*, cit., p. 2, 3.

(2) Vedi OLIVETTI A. O., *Lineamenti del nuovo Stato italiano*, Roma 1930, pp. 72 e 75.

Così si delinea la chiara distinzione tra *fenomeno sociale* e *formazione sociale* (1), dalla quale appare che formazione sociale e storica per eccellenza è la nazione, donde deriva la storicità dello Stato, che è legato alla sua realtà passata, si presenta nella sua realtà attuale e si evolve nella sua realtà in formazione.

La dottrina giuridica tedesca ha sostenuto che si deve studiare lo Stato e la sua sovranità nella considerazione giuridica immediata e presente, senza tener conto delle derivazioni puramente storiche.

Ma noi pensiamo che il concetto di Stato deve appunto in queste radici trovar la sua giustificazione e le ragioni di continuità della sua esistenza.

La concezione storica si può opporre alla concezione tecnica, che, se pur rivendica « una realtà propria allo Stato, si arresta però a intendere questa realtà come una pura realtà giuridica, cioè come una figura di diritto. C'è, la personalità, ma non c'è ancora la persona; c'è, sì, la « persona morale » come l'intende il diritto, cioè come una persona astratta collettiva; però manca ancora il soggetto reale, lo Stato inteso come individuo storico vivente, che compie certi atti, crea certe situazioni, assume certe responsabilità » (2).

La realtà sociale è sempre l'opera incessante e inesausta, nel suo perenne mutarsi e rinnovarsi, della storia umana. Storia trascorsa e storia avvenire; quella storia avvenire, che ha più valore della storia presente, perchè è la meta della storia presente.

---

(1) DONATI, *Interesse e attività giuridica*, pp. 16, 17. Vedi VANNI, *Saggi di filosofia sociale e giuridica*, Bologna, 1906, p. 523 e seg. FRAGAPANE, *Contrattualismo e sociologia contemporanea*, Bologna, 1892, p. 122.

(2) REDANÒ, *Lo stato etico*, p. 170.

« L'oggi, nella vita della nazione, non vale tanto per quello, che esso significa nella realtà attuale, quanto per quel germe di realtà futura che gli è implicito.... Ciascuna generazione di viventi è responsabile, assai più che del bene o del male, che essa procura a sè stessa, dell'eredità di grandezza o di vergogna, di ricchezza o di miseria, che, con le proprie virtù o con i propri errori, trasmette alle generazioni venture (1).

51. — Con questo ci accostiamo all' insegnamento di Augusto Comte, che diceva che la società è fatta « plus de morts que de vivants »; e all'insegnamento più plasticamente espresso dal Renan, il quale diceva che la nazione è formata di due condizioni necessarie, l'una delle quali è nel passato l'altra è nel presente: l'una è il possesso in comune d'un ricco patrimonio di ricordi; l'altra è il consenso attuale, il desiderio di vivere insieme, la volontà di continuare a far valere l'eredità, che si è ricevuta indivisa (2).

Tutti gli elementi, che concorrono a costituire il sentimento nazionale, ossia l'elemento etnografico o di razza, l' elemento geografico o di territorio e l' elemento storico e tradizionale non sono, in sostanza, che un ulteriore svolgimento di quegli istinti e sentimenti essenzialmente umani, che sono il culto per gli antenati, l'affetto per il sito, in cui si abita, e il ricordo delle comuni gesta e azioni, i quali si possono considerare come causa e principio di tutte le aggregazioni veramente civili ed umane.

Infatti l' elemento storico e tradizionale va tenuto in gran conto come fattore ultimo e decisivo della figura della nazione, che, per questo elemento, condensa in espres-

---

(1) ERCOLE, *Dal nazionalismo al fascismo*, pp. 72, 74, 80.
(2) RENAN, op. cit., p. 26, 27.

sione di coscienza e di sentimento tutti gli altri fattori naturali, etnici e culturali. Ed il vincolo storico e tradizionale acquista vera importanza, perchè il ricordo e la consapevolezza del comune passato produce la convinzione nei popoli di dover cooperare per l'avvenire a un compito comune e costituisce quindi anche il desiderio e l'aspirazione d'entrar a far parte d'un medesimo Stato, per poter bastare al compito stesso (1).

52. — I fattori storici rappresentano la continuità della nazione e creano il *carattere nazionale.*

Le nazionalità, diceva il Thiers, consistono nel carattere dei popoli. La nostra nazionalità è ciò che il tempo ha fatto di noi, facendoci vivere durante dei secoli gli uni cogli altri, imponendoci gli stessi gusti, facendoci attraversare le istesse gioie e gli stessi dolori. Ecco ciò che costituisce una nazionalità (2).

Questo significa considerar la nazione come *realtà storica,* vale a dire nella sua continuità ed in continua, necessaria, incessante evoluzione.

La nazione segue le leggi di tutti gli aggregati sociali, i quali, nella vasta sfera dello spazio e del tempo, subiscono trasformazioni, che, notisi, non sono determinate da eventi accidentali esterni, ma bensì dalla loro intima, necessaria evoluzione.

Non si ritiene pertanto che le nazioni siano enti « fatti e conchiusi », perchè sono fatti a traverso la storia e a traverso la storia necessariamente si trasformano. Una nazione è perchè è, e perchè vuol essere, per sè e per

---

(1) Carli, *P. S. Mancini e la teoria psicologica del sentimento nazionale,* Roma, 1890, pp. 12, 14.

(2) Thiers, *Discorso al corpo legislativo 14 marzo 1867* (Vedi Fiore, *Trattato,* cit., n. 182-183).

tutto il mondo (1). Ma è nazione perchè esisterà nella continuità necessaria del suo sviluppo e delle sue trasformazioni.

In questo concetto, che noi chiamiamo semplicemente *storico*, sono condensate le tendenze di razza, di gusto, di costume. E vi sarà il contributo del pensiero, del sentimento, della volontà, la quale darà vita al carattere nazionale che, come diceva il De Mohl, è « la proprietà, che un popolo ha realmente, distinto qual'è spiritualmente e corporeamente dagli altri; proprietà espressa, al di fuori, nella sua figura; e, nell'intimo, prima di tutto, colla lingua, e, in generale poi, con ogni sorta di costumanze; la quale, in fondo in fondo, riposa sulle qualità naturali, innate e sempre tali e che è più davvicino determinata e particolarmente perfezionata anche cogli avvenimenti storici » (2).

Il carattere nazionale nasce dapprima da una specie di predominanza fortuita, che ne forma il modello e che costringe gli uomini (3), eccettuati i più forti, ad imitare ciò che hanno dinanzi agli occhi.

In ogni nazione il tipo, o i tipi di carattere, i quali, in un determinato luogo o in una determinata epoca, sono i più attrattivi, tendono ad assumere il predominio; e, in generale, i caratteri più attrattivi sono anche i migliori. Ma poi questo carattere diverrà sentimento e il sentimento intelligenza e cultura; e da essa trarrà la sua origine la scienza e l'arte del governo del popolo. Così si disse giustamente che la politica dev'essere anch'essa fondata sulla storia, e il senso storico è la base della scienza e dell'arte

(1) Orestano, *Le sintesi nazionali*, p. 102.

(2) De Mohl, *Die Nationalätsfrage* (Staats-Völkerrecht und Politik, I, 335).

(3) Bagehot, op. cit., cap. I, n. 4.

politica, come è la base dell' unità delle nazioni e della formazione degli Stati (1).

La storicità dello Stato va considerata sotto due aspetti:

1.° il primo, riferito alla sua *apparizione*, per cui lo Stato è fenomeno storico, che risulta in un dato momento della vita sociale; mentre, prima dello Stato, le esigenze della coesistenza erano soddisfatte, in forme e limiti più ridotti, da altri corpi ed aggregati;

2.° il secondo, riferito alla sua *evoluzione*, per cui lo Stato va considerato nella sua esistenza storica a traverso la vita e le generazioni; una volta formato, lo Stato è elemento immanente e permanente, ma poderosamente evolutivo.

Infatti, la considerazione dell'ente non è data soltanto dalla sua formazione puramente storica senza una connessione intima colla vita del popolo, cui aderisce per legge universale e ideale. Occorre infatti che, accanto alla realtà storica, come pura apparizione, vi sia la realtà evolutiva e formativa, causale ed eziologica, che determina l'apparizione come segnata dalla forza di cause e di eventi, che creano l' ambiente e determinano l' avvenimento del fatto (2).

Così le apparizioni, specialmente quelle che interessano la vita dei popoli, debbono avere anche una causalità e una determinante etica, che completa l' entità dell' apparizione storica, anzi ne costituisce la giustificazione. E, mentre dà fermezza e solidità alla sua costituzione unitaria, dà ragione nel contempo della sua struttura giuridica.

53. — Possiamo pertanto condensare nelle seguenti proposizioni la dottrina dell'unità dello Stato nazionale:

---

(1) Vedi MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, p. 106.

(2) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., p. 6.

1.° Lo *Stato unitario fascista,* nella sua complessa *unità organica,* tendendo verso il proprio *fine unitario,* realizza giuridicamente la nazione nelle sue espressioni unitarie: *morale, economica, politica.*

2.° L' *unità morale* è l' espressione dello *Stato etico;* tende al *fine etico,* che esso si propone; e, costituendo i rapporti fra gli individui, gli aggregati sociali e lo Stato, si compone nella dottrina della *personalità giuridica dello Stato* e degli altri soggetti individuali e collettivi.

3.° L'*unità economica* si esprime nelle *funzioni economico-sociali* dello Stato; persegue e realizza il *fine economico,* che esso si propone e che consiste nel benessere dei singoli e nella potenza della nazione; e, proporzionando gli interessi dei singoli e degli enti collettivi all'interesse generale, si compone nella *dottrina dei rapporti corporativi* fra Stato, collettività ed individui.

4.° L' *unità politica* è l' espressione della *costituzione dello Stato;* persegue e realizza il *fine politico,* che esso si propone; e, coordinando e subordinando le volontà dei cittadini, delle collettività e dello Stato nell'ambiente dei rapporti di diritto pubblico, si compone nella *dottrina dei rapporti di gerarchia* fra lo Stato, gli enti, le istituzioni e gli individui.

5.° Lo Stato unitario fascista regola lo sviluppo delle varie attività statuali, mediante un *complesso di norme di diritto,* le quali disciplinano l'esercizio dei *diritti* e dei *doveri,* l'attuazione dei *servizi* e delle *prestazioni* e l'adempimento delle *funzioni* dello Stato.

Tale è l' *ordinamento giuridico* a *regime gerarchico* e a *struttura corporativa.*

L' unità della nazione e dello Stato, nelle sue tipiche e fondamentali espressioni, morale, economica, politica, presenta le seguenti caratteristiche:

a) l'*unità morale* significa *solidarietà* di spiriti e di coscienze;

b) l'*unità economica* si esprime come *organizzazione* di energie e di entità produttive;

c) l'*unità politica* appare come *collaborazione* di volontà e d'istituti (1).

54. — Dice lo Jellinek che una delle categorie più importanti di unità formali, si ottiene applicando l' idea di scopo.

È solo in rapporto allo scopo che le azioni degli uomini acquistano unità giuridica; come pure le collettività, nella pratica della vita, sono ridotte a unità dall'esistenza d'un unico scopo (2).

Accanto allo studio dell'essenza dello Stato, si è fatto luogo allo studio dei suoi fini (3), ovvero, per essere più esatti, della sua missione superiore, come organismo indipendente e vitale (4).

Bene si è detto che, sotto il simbolo del fine dello Stato, si agitano i più fecondi problemi della scienza politica. Ma spesso, a traverso la troppo vasta analisi, si perdette di vista un criterio unitario e sicuro d'indagine (5).

Un problema di diritto pubblico non può essere infatti posto e risolto, se non sotto il profilo dell' interesse, che s'intende di conseguire. E un istituto di diritto pubblico (a parte la questione di competenza delle diverse dottrine)

---

(1) Richiamiamo per tutta questa materia, le dottrine svolte altrove; vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, specialmente la parte V, n. 258 e segg.

(2) JELLINEK, *Sistema dei diritti subiettivi pubblici*, Milano, pp. 25, 28.

(3) Vedi WALDECKER, *Allgemeine Staatslehre*, p. 447 e segg.

(4) Vedi GNEIST, *Lo Stato secondo il diritto*, Biblioteca di Scienze politiche, Torino, vol. VII, p. 1158.

(5) GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 175.

non può essere considerato indipendentemente dai fini, che si propone, poi che, in rapporto col fine, si esprime la sostanza, l'organizzazione e il funzionamento dell'istituto medesimo (1).

Lo Stato, che è entità fondamentale, giuridica e politica, non può essere considerato se non con una visione storica e da un punto di vista finalistico.

Il fine discende necessariamente dalla realtà dello Stato e si presenta inerente ai problemi morali, economici e politici, che incombono e hanno il loro peso sullo sviluppo dell'esistenza sociale.

Esso discende dalle esigenze vitali della società; esigenze, innanzi alle quali l'iniziativa privata si arresta, perchè incapace e insufficiente.

È reclamato da certi interessi e da certi bisogni, che non riguardano questo o quel gruppo o quell'insieme di gruppi, ma che toccano l'intero organismo sociale

È determinato dalla necessità d'una disposizione in rapporto ad una determinata esigenza, che abbia il carattere della legalità e dell'universalità d'osservanza, perchè gli scopi, ai quali essa è diretta, comprendono tutti gli scopi particolari e contingenti (2).

55. — I fini dello Stato, praticamente considerati, all'infuori delle indagini di natura filosofica (3), sono quelli, che lo Stato effettivamente pone a sè stesso, nei singoli

---

(1) BONUCCI, *Il fine dello Stato*, Roma, 1915, p 3. Vedi PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma, 1929, p. 20.

(2) REDANÒ, *Realtà e vita dello Stato* (Estr. della *Riv. internaz. di fil. del dir.*, pp. 24, 25). Vedi, per il fine dello Stato, anche MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena 1904, p. 61 e segg.; e ancora FALCHI, *I fini dello Stato*, Sassari, 1923.

(3) Vedi al riguardo SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 23.

tempi, nei singoli luoghi, per attuare i compiti, a cui la sua stessa struttura sociale inevitabilmente lo destina.

Sotto questo punto di vista si considerano praticamente gli scopi dello Stato, prendendo in esame l'attività e la competenza dei singoli dicasteri, fra i quali si ripartiscono le funzioni dello Stato (1).

Ma, in tal guisa, più che fare un'indagine sui fini, si fa un catalogo delle attività, che concorrono, cooperano tutte, inevitabilmente e necessariamente, ai fini dello Stato.

L'indagine, sotto il riflesso tecnico e giuridico, va altrimenti posta e richiederebbe uno sviluppo disforme dalla natura e dai limiti del presente studio. Del resto, secondo la nostra dottrina, un confine o un termine agli scopi dello Stato si può difficilmente segnare, perchè esso, nella sua potestà d'imperio, può comprendere la disciplina di tutte le attività, dominando, colla sua volontà, tutto il complesso della vita esteriore.

In verità esso « deve compiere funzioni sue proprie, specifiche, che si riassumono nella soddisfazione di tutte le esigenze fondamentali della vita in società, vale a dire, nelle realizzazioni necessarie, perchè una società possa vivere e progredire (2) ».

Riesce pertanto arduo fissare preventivamente gli scopi dello Stato, come ci pare azzardato parlare di limitazione o amplificazione di competenza statuale (3). Perchè, ammesso che il campo finale dell'attività dello Stato si possa riguardare sotto il profilo della competenza (noi lo guardiamo sotto la specie della sovranità) ad essa non possono essere poste nè regole nè confini. Questo non

---

(1) Vedi FORTI, *Lezioni*, cit., I, pp. 9, 10.
(2) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pp. 5 e 36.
(3) Vedi KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, p. 41.

toglie tuttavia che la sovranità, o la competenza, considerata nel suo aspetto strettamente giuridico, debba innanzi tutto essere diretta a regolare i rapporti cogli individui e cogli enti, che vivono ed operano nella vita sociale, disciplinando il sistema dei diritti e dei doveri, nei quali interviene pure il soggetto Stato.

Tale sistema deve svilupparsi in quel giusto equilibrio, nel quale le supreme esigenze dell'esistenza comune abbiano il dovuto rilievo, ma dove siano anche riconosciuti i diritti e le posizioni giuridiche dei singoli e delle collettività.

La determinazione del fine varia a seconda della dottrina dello Stato.

Per la dottrina liberale esso è costituito dalla garantia della libertà; per la dottrina giuridica esso rappresenta l'applicazione della legge; per la dottrina sindacale è costituito dall'adempimento di servizi.

Ma la dottrina giuridica, assumendo come fine dello Stato quello di attuare il diritto, trascura la realizzazione del fine etico ed ogni azione educativa e morale, che vi si riferisce. La dottrina liberale, che limita il fine dello Stato alla tutela e alla garantia dell'esercizio delle libertà individuali, sottrae all'azione dello Stato qualsiasi attività, che si connetta col suo fine politico. La dottrina sindacale, che riduce lo Stato a un'attività e a un insieme di servizi, pretende dall'ente superiore di lasciare che le libere concorrenze si esercitino; e per ciò nega qualsiasi, anche indiretta, finalità economica dello Stato.

56. — Si dice, in generale, che lo Stato non ha nessun fine, all'infuori di quello di dar vita e di assicurare l'ordine giuridico.

Ma l'ordinamento giuridico è il contenuto dello Stato; si

può anzi dire che esso sia lo Stato medesimo, nella sua attività costante. Per ciò l'ordinamento non può rappresentare lo scopo dello Stato.

Esso è il regolamento dei rapporti vari, che possono intercorrere tra Stato, enti e sudditi; ed è la disciplina delle attività col mezzo del diritto, per raggiungere un fine, che contiene bensì, ma supera la detta disciplina.

La concezione dello Stato come mera costruzione giuridica, come Stato di diritto, come creazione che deve solo garantire la libertà e assicurare la libera esplicazione dei rapporti giuridici, nella pura considerazione dei mezzi che pone in essere, è concezione di Stato inerte e inespressivo.

La formazione e l'applicazione del diritto, la garantìa della libertà e l'adempimento d'un insieme di servizi non esprimono la realtà d'un fine concreto, costruttivo e realizzato nella sua continuità storica. La stessa tutela d'interessi e la stessa soddisfazione di bisogni può avere un valore attuale e contingente, ma non un valore permanente, costante e generale (1).

La considerazione del fine, alla luce della dottrina storicistica ed unitaria dello Stato, presenta un aspetto e un carattere diverso da quello che assume al lume delle altre dottrine. Diverso da quello della dottrina del diritto divino, che pone come fine dello Stato la realizzazione della dottrina morale e religiosa nella società degli uomini, e la preparazione d'uno scopo ultraterreno. Diverso da quello, che proviene dalla dottrina del diritto naturale e dalla teoria del contratto sociale, che pone come fine un obiettivo di ragione e di tornaconto, che si compendia nel l'utilitaria ed invariata formola della *salus pubblica*. Diverso

---

(1) Vedi Bonucci, op. cit., pp. 18, 114, p. 115; Panunzio, *Lo Stato di diritto*, cit., p. 152.

da quello della dottrina autocratica, che pone lo Stato come fine a sè stesso, vale a dire considera come suo scopo il mantenimento dell'autorità e del potere politico coll'assoggettamento e coll'annientamento degli individui. Diverso da quello della dottrina imperialista, che pone come fine dello Stato l'assoggettamento, la conquista, la forza e la guerra, come mezzi per raggiungere il conseguimento vitale dello Stato dominatore. Diverso dal fine dello Stato di polizia, che costituisce solo una rigida imposizione coattiva. Diverso dal fine dello Stato di diritto, che ha per iscopo solo la salvaguardia della legge e la tutela dell'ordinamento giuridico.

57. — La finalità dello Stato dev'essere positiva, attiva, concreta, attuale (1), costruttiva, formatrice d'un conseguimento, perfezionatrice d'una realtà. Tale scopo può essere la soddisfazione d'un bisogno generale, il raggiungimento di un guadagno, la messa in atto d' un progresso o il raggiungimento d'una utilità concreta.

La semplice tutela della sfera giuridica degli individui non può essere considerata una *finalità* dello Stato, perchè è una semplice *attitudine* dello Stato.

Per questo la situazione e la vita dello Stato demoliberale è una pura attitudine e non un'attività o una funzione positiva. Anzi è una situazione passiva, e non è una realtà attiva; è una volontà statica, e non una volontà in moto, una potestà dinamica (2); rappresenta un mezzo e non un fine; ha un compito, ma non ha un interesse; realizza una tutela, ma non realizza uno scopo.

Ora lo Stato senza uno scopo non merita nè le com-

---

(1) Vedi PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, p. 153 e segg.
(2) Vedi BONUCCI, *Il fine dello Stato*, Roma, 1915, p. 5.

plesse attribuzioni, nè i poteri fondamentali, che gli son conferiti. Esso rappresenta una palese incongruenza, in quanto che, se lo Stato crea la legge, esprime con ciò solo una manifestazione di volontà superiore, che deve avere uno scopo al di là della sua applicazione stessa, mentre una volontà superiore, senza scopo, non può esistere, come non può esistere Stato senza interesse, che non sia legato intimamente all'esistenza e allo sviluppo dal corpo sociale, al suo progresso e al suo miglioramento.

È per questo che lo Stato, quale noi lo consideriamo, deve tendere a realizzare i conseguimenti, che sono nell'interesse di tutti.

Nella nostra dottrina dello Stato sovrano, l'interesse dello Stato è il compendio e la sintesi degli interessi di tutti i singoli e di tutti i gruppi sociali. Ma, poi che l'interesse dello Stato è così costituito, la sua realizzazione non è che la soddisfazione e la realizzazione giuridico-politica dei bisogni e delle utilità della nazione.

È questo il punto iniziale, essenziale per il nostro studio. Perchè, una volta espressa e spiegata la struttura degli interessi e la misura e il concorso delle volontà, si presenta spontaneo il problema del fine, cui si tende. Fine ultimo, che va al di là, non solo della formazione e della applicazione del diritto, ma anche della formazione e della struttura dello Stato stesso.

Ci pare pertanto di dover distinguere con precisione, per evitare discussioni di scuola e di metodo, il *contenuto* dal *fine* o *scopo* dello Stato. E si può affermare che la tutela del diritto e la funzione di garantia possono esser considerate come *contenuto* dello Stato, ma non come suo *fine*, che noi consideriamo in un ambito ben più ampio e complesso.

Queste considerazioni si raccordano colla distinzione tra *interesse* dello Stato e *fine* dello Stato.

L'*interesse* rappresenta, secondo noi, il *contenuto* sostanziale dell'attività dello Stato. Il *fine* invece è costituito dalla *realizzazione dell'interesse.*

L'interesse proposto è l'entità non ancora realizzata, *per la quale* lo Stato agisce a mezzo del diritto. L'interesse raggiunto è l'entità realizzata, che costituisce il conseguimento dello scopo, *verso il quale* lo Stato agisce col mezzo del diritto.

Va da sè che l'attuazione dell'ordinamento giuridico, come tale considerato, rappresenta un mezzo a fine, nell'orbita dell'attività dello Stato.

Lo Stato di diritto è stato detto la sintesi storica e logica di tutto il diritto moderno (1). Ma lo Stato di diritto non rappresenta, nè può rappresentare, il punto finale dell'evoluzione dello Stato. Lo Stato non può più essere soltanto una formazione giuridica. Dev'essere *anche* questo, ma non può essere *soltanto* questo; perchè dev'essere anche una volontà reale; e costituire il coordinamento delle volontà singole e collettive, il regolamento degli interessi, la disciplina dei valori e la disposizione e la proporzione delle attività.

Ecco perchè lo Stato deve espandere la propria azione al di là della pura funzione giuridica, per assumere anche l'iniziativa e l'attività concreta.

*Il fine dello Stato unitario fascista è il benessere dei singoli e la potenza della nazione nella loro realtà giuridica e nella loro continuità storica.*

È questo l'insegnamento contenuto nella Carta del Lavoro, che rappresenta lo sforzo verso il mantenimento

---

(1) Vedi Panunzio, *Lo Stato di diritto*, p. 53.

della realtà attiva e produttiva della nazione, nella sua unità morale, politica, economica, e verso la conservazione e l'incremento di tutti gli elementi, che costituiscono la società nazionale.

Il fine dello Stato sta in rapporto coll'ampiezza delle attività, che allo Stato sono assegnate. Ed, attualmente, non c'è governo, che non cerchi le finalità della sua azione nei bisogni nazionali, di qualsiasi natura essi siano

In tal senso si può parlare di fine o di fini nazionali (1).

58. — Ma il fine unitario dello Stato in regime corporativo, va considerato, da un lato, in via *quantitativa*, dall'altro, in via *qualitativa*:

*a*) In via *quantitativa*, il fine va considerato in rapporto cogli interessi vari, che si esprimono nell' ordinamento corporativo. E, come abbiamo distinto e compreso in esso l'interesse individuale, l'interesse collettivo e l'interesse generale (2), così, a questi interessi, corrisponderanno tre fini, che saranno inerenti rispettivamente all'orbita di attività dell'individuo, della collettività e dello Stato; e che sono compresi nel fine unitario, di cui si disse dianzi (3).

*b*) Alla stessa guisa, nel fine unitario dello Stato sono compresi fini diversi, *qualitativamente* considerati, e che noi facciamo corrispondere alle formule unitarie della nazione, quali risultano dai nostri ordinamenti. Un fine

---

(1) Vedi Navarra, *Introduzione*, cit., p. 82. Sul fine unitario dello Stato, vedi Giese, *Deutsches Staatsrecht*, Berlin, 1930, p. 1.

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 171.

(3) Vedi Perticòne, *Sguardo d' insieme alle recenti dottrine di diritto pubblico e sindacale* (Riv Internaz. di filos. del diritto, 1930. fasc. VI, p. 770).

etico, che corrisponde all'unità morale; un fine economico, che corrisponde all'unità economica; un fine politico, che corrisponde all'unità politica.

Il fine dello Stato fascista è quello di realizzare la vita della nazione italiana nella sua unità e nella sua continuità. Così la nostra dottrina, in perfetta simmetria, dà giustificazione dell'unità della nazione e del fine unitario dello Stato.

Il fine unitario dello Stato, quale noi lo abbiamo considerato, significa la fusione tra politica e morale, tra politica ed economia, tra politica e forze sociali, fra politica e autorità.

Non esiste più nè il dualismo tra morale e politica, come esiste nel regime democratico; nè il dualismo tra politica ed economia, come esiste nel regime sindacalista; nè il dualismo tra società civile e società politica, come esiste nei regimi liberali.

59. — Colla riunione della società collo Stato, vale a dire coll'assunzione, da parte dello Stato, della disciplina giuridica di tutte le attività sociali, anche la dottrina del fine è essenzialmente, profondamente mutata.

Per la dottrina dello Stato moderno, nella separazione tra Stato e organismo sociale, erano anche nettamente separate le attività e le finalità dell'uno e dell'altro (1). Allo Stato era riservata la cura della *posizione* della vita generale, alla società era riservata la cura dello *sviluppo* dell'esistenza comune; allo Stato era assegnata la parte formale e statica, alla società la parte materiale e dinamica; allo Stato l'azione negativa o passiva, alla società

---

(1) Vedi più sopra n. 23.

l'azione attiva o positiva; allo Stato l'attesa, alla società l'iniziativa.

Allo Stato era riservata quella, che si diceva attività giuridica, mentre gli era preclusa ogni attività detta sociale, che era invece riservata alla società.

Lo Stato doveva provvedere ad esigenze fondamentali della vita in società e cioè la garantia della sicurezza, dell'ordine, della tranquillità, della libertà, della cooperazione sociale; e doveva curare l'assistenza agli incapaci e l'adempimento dei servizi. Spettava invece ai gruppi sociali l'attività inerente all'evoluzione sociale, alla cultura, all'economia.

In conclusione, il fine dello Stato era limitato all'applicazione del diritto, ma non al funzionamento dell'autorità; era costituito dalla garantia della libertà, ma non dalla realizzazione dei miglioramenti e degli sviluppi sociali (1).

Invece vi sono altri fini dello Stato, al di là di quello che riguarda la garantia della libertà e l'applicazione del diritto. Perchè lo Stato, in rapporto al proprio fine unitario, deve esercitare le più ampie funzioni col ministero della forza, della giustizia, dell'organizzazione. Della forza, per la difesa della sicurezza e del prestigio dello Stato; della giustizia, per l'affermazione e il dominio del diritto; dell'organizzazione per il raggiungimento degli interessi economici e per la realizzazione del progresso e del benessere della nazione.

Per questo il *fine unitario* dello Stato comprende i tre fini parziali: etico, economico e politico:

*a*) il *fine etico* assicura l'unità morale della nazione

---

(1) Sul fine unitario dello Stato veggasi la perspicua trattazione del Bonucci, *Il fine dello Stato*, Roma 1915, p. 117 e segg.

e la continuità e la conservazione dei valori etici; esso rappresenta l'affermazione della morale e della giustizia;

*b*) il *fine economico* assicura l'unità economica della nazione e la conservazione e la continuità dei valori economici e produttivi; esso rappresenta il conseguimento dell'interesse e della ricchezza.

*c*) il *fine politico* assicura l'unità e la concordia dei poteri e la continuità delle funzioni costituzionali; esso rappresenta la realizzazione del prestigio e della potenza.

---

## Capitolo II.

## L'UNITA' MORALE E IL FINE ETICO



60. — L'unità morale della nazione e dello Stato significa *solidarietà di spiriti e di coscienze* (1).

Lo Stato è, prima di tutto e sopra tutto, « un'organizzazione unitaria, con cui un popolo s'avvia alla conquista dei suoi ideali e lotta e agisce per il compimento della sua missione nel mondo. Esso è un'istituzione, se per istituzione s'intende una forma, in cui l'idea etica si realizza e si concreta e quasi prende corpo » (2).

Qui occorre, secondo noi, precisare. Organismo unitario, prima ancora dello Stato, è la società. Entità etica pura è, veramente, specie negli ordinamenti nostri attuali, la nazione. E le istituzioni propriamente dette non sono esattamente la forma, in cui l'idea etica si realizza, come tale;

---

(1) Vedi Salemi, *Studi di diritto corporativo*, Padova 1928, p. 8 e sgg. vedi Sabelli, op. cit., I, pp. 66, 67.

(2) Vedi Ravà, *Lo Stato come organismo etico*, p. 4.

ma sono, secondo noi, la forma, in cui l'idea etica si realizza, col mezzo del diritto (1).

Il principio etico, per mezzo del quale si raggiungono i fini dello Stato, realizzando l'ordinamento giuridico, è la *appartenenza allo Stato*, come situazione dell'individuo e degli enti privati e pubblici, che sono tutti legati all'ente superiore sovrano, per l'esercizio dei propri diritti e per l'adempimento dei propri doveri.

*Appartenenza allo Stato* noi consideriamo l'insieme delle condizioni, che riguardano l'esistenza giuridica degli individui e degli enti. I sociologi chiamano tali condizioni « desideri » e « attitudini »; noi, giuristi, le chiamiamo « pretese o diritti » e « obbligazioni o doveri ».

Così, in quest'ambiente morale, etico e giuridico, si realizzano le condizione individuali e sociali, inerenti alla vita comune. Ma si realizzano anche le necessità generali, inerenti all'esistenza dello Stato.

Ed allora è giusto che il principio dell'appartenenza allo Stato riposi sovra una ragione *etica*, che è coscienza e sentimento; sovra una ragione *sociale*, che è interesse e bisogno; sovra una ragione *giuridica*, che è tutela e garantia.

Da queste condizioni s'esprimono tutti i rapporti tra lo Stato, gli enti, gli organi e gli individui, e tutti i sistemi di relazioni sociali e giuridiche, per le quali la stessa idea-forza, secondo la quale viene rappresentato lo Stato, diviene idea-moralità e idea-diritto, quando s'appoggia, da un lato, all'autorità dello Stato e, dall'altro, al consentimento dei sudditi.

Per questo l'idea dell'unità morale dello Stato, che non si può concepire se non come un principio supremo di

---

(1) Vedi Guarnieri Ventimiglia, op. cit., pp. 18, 20.

solidarietà sociale e nazionale, trova le sue radici nella naturale evoluzione storica di quegli elementi, che, a traverso i tempi e le vicende, sono venuti costituendo la coscienza nazionale e il sentimento nazionale. Essi si esprimono come coscienza etica, che, coll'ordinamento dello Stato, diviene coscienza giuridica.

Questo fondamento morale, come è elaborato dalla nostra dottrina, ci può fornire l'idea dell'eticità, come della giuridicità e della religiosità dello Stato fascista (1), che non sono assolutamente spiegabili colla scorta delle dottrine individualistiche.

61. — In verità l'ideale, che costituisce il criterio della moralità, non è un grado di perfezione degli individui, ma è bensì una condizione dell'universo, il cui valore sta nella attività degli uomini, che lo hanno prodotto.

Ma un'etica, ovvero un principio etico, non può essere individualistico; e per ciò un ordinamento individualistico non può essere etico (2).

Secondo la dottrina fascista, la nazione è una formazione morale, culturale, spirituale (3); e lo Stato è un principio d'ordine universale e d'efficienza etica (4).

Perchè? Perchè la nazione diventa innanzi tutto un'unità morale; e lo Stato va considerato come un sistema ideale (5), nel quale si svolgono i processi spirituali di formazione della legge e della sua applicazione; come pure

---

(1) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, p. 36 e segg., MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, p. 61 e segg.

(2) Vedi RAVÀ, *Lo Stato come organismo etico*, Roma, 1916, pagine 13, 14.

(3) Vedi CORRADINI, *L'unità e potenza delle nazioni*, p. 91.

(4) LICITRA, *Dalla Nazione allo Stato* (Educazione politica, 1926, p. 472).

(5) Vedi KELSEN, op. cit., pp. 13, 14.

si svolgono le relazioni, a fondo giuridico e morale, della disciplina e dell'autorità, della libertà e della responsabilità.

Siamo allo Stato etico di valore assoluto e universale, che ebbe una prima affermazione teorica nei pensatori del nostro Risorgimento; e poi, con nuovo rigore speculativo, in quelli della destra storica.

E in questo Stato, che è struttura di pensiero e d'autorità, la posizione degli individui e dei soggetti collettivi si esprime come dipendenza dall'ente sovrano, in regime di gerarchia e di solidarietà sociale.

Siamo allo Stato etico, che è il frutto più maturo del pensiero filosofico moderno italiano; e nel quale le tradizioni, che realmente hanno agito e sono rimaste sempre vive nella storia nostra, hanno formato un'anima italiana (1), per costituirla in un ordinamento ideale, in uno specifico sistema di norme giuridiche e morali, sì che il principio unitario ne costituisce la forza e la solidità nella sua realtà storica.

L'unità morale della nazione è condizione fondamentale della vita dello Stato, perchè si ricollega col suo fine etico.

Infatti vi sono realizzazioni della volontà dello Stato, che trascendono del tutto il puro campo giuridico, e operano direttamente sul terreno storico, agendo come potenti fattori di avvenimenti nuovi (2).

Secondo lo Hegel, lo spirito, nell'eticità, si presenta come società umana concreta, immediata; da questo punto comincia la vera organizzazione sociale e gli individui, che agiscono per loro fini particolari, sono, in concreto, la stessa vita del principio universale (3).

---

(1) LICITRA, Mon. cit., p. 475. Vedi anche GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 176.

(2) REDANÒ, *Lo Stato etico*, pp. 250, 254.

(3) HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari, 1913, § 155.

Lo Stato pertanto è una realtà ideale, un'unità spirituale e una formazione etica, prima ancora d'essere una realtà sociale, un'entità organica e una personalità giuridica sovrana. E questo perchè è unità ideale la nazione, che ne forma il sostrato; ed in essa la pluralità degli uomini diviene unità, perchè tutti vivono nello scambio dei vincoli spirituali.

Vi sono diverse forme, intensità e modi di reciprocità di vincoli spirituali fra gli elementi, che compongono un aggregato sociale. Ma lo Stato è il più poderoso di questi vincoli, perchè, oltre a rappresentare un compendio giuridico e sociale, è la più efficace unione di tutte le energie spirituali, che l'ente supremo, colla sua potestà, difende, protegge e tutela.

Le altre comunità rappresentano unità più ristrette e meno poderose, che, alla loro volta, si dirigono e si ricongiungono allo Stato. E, poi che l'unione, per essere vera e profonda, dev'essere reciproco scambio ed intesa, così l'esistenza dell'individuo e della società trova la sua spiegazione e le sua giustificazione nella superiore vita dello spirito.

62. — Ritorna adunque ora la nostra vecchia dottrina italiana e riprende il suo prestigio. All'idea umanistica, la quale, a poco a poco, aveva condotto a una concezione materialistica e meccanica dell'esistenza, s'oppone un'idea profondamente spiritualistica. Dalla conciliazione fra l'individuo e il mondo esterno sorge un nuovo fresco e spontaneo umanesimo e un più vero individualismo.

L'uomo appare, per questa dottrina, sospinto verso la riconquista della propria libertà spirituale; e la concezione dell'umanità come spirito è base fondamentale per una nuova educazione delle coscienze e per un nuovo assetto dell'esistenza sociale.

È il pensiero di G. B. Vico, che ritorna a traverso gli sforzi dei pensatori, che a lui seguirono.

L'individuo si compone nell'unità dello spirito e non più solo in quella della natura. La vita si esprime come attività spirituale e non solo come esponente di momenti vari d'una materiale soddisfazione. La visione dell'universale domina la sorte degli individui e l'universale verità si realizza nella varietà delle manifestazioni.

La logica della dottrina porta a risvegliare il sentimento religioso. La concezione dell'esistenza, potentemente improntata a quest'idea, s'oppone a tutto il complesso delle dottrine razionalistiche. Tuttavia la stessa logica della dottrina porta a considerare gli ideali eterni della vita non come forme astratte, poste fuori della realtà della storia, ma come entità, che appartengono intimamente a quella grande verità, che è l'esistenza, che si evolve e che si esprime a vicenda, come causa e come effetto, a traverso i tempi e le generazioni.

63. — Le rinnovate dottrine hanno ridato alla persona umana il suo essenziale attributo e contenuto etico e hanno collocato la sua esistenza nella realtà della storia; perchè la vita e la storia debbono essere la continua progressiva e ininterrotta realizzazione dell'ideale (1).

Il principio morale si rivolge verso l'idea e tutto quanto era utilitarismo cede di fronte a un sentimento e a un'aspirazione più alta e più degna. C'è una morale di sacrificio e di milizia, che supera il bene materiale ed appare come volontà, devozione e dedizione. C'è una moralità, che si contrappone alle opposte dottrine, che nell'ottimismo utilitaristico e nella libertà senza freni preconizzavano la

---

(1) Giuliano, op. cit., pp. 87, 88.

realizzazione d'una felicità perfetta per giungere poi alle pessimistiche conseguenze dei mancati raggiungimenti. Viene ancora poderosamente invertita la formula solidaristica della società democratica, che si erigeva sovra il sistema degli egoismi, mentre il solidarismo dev'essere guardato come la devozione e la dedizione d'ogni materiale egoismo (1).

Per questo spirito, l'individuo si rivulge ai valori ideali, che egli pregia e che, per sè soli e per sè stessi, sono universali e superiori ad ogni valore contingente: la famiglia, la patria, la civiltà, lo spirito umano (2).

Il libero sforzo del pensiero va verso le verità non ancora svelate, ma esso ripiega pur anche verso le realtà, che non sono sopprimibili dall'esistenza storica e che ne formano il sostegno.

L'individuo è l'elemento, dal quale si sviluppano tutte le forme dell'esistenza; ma esso non è più considerato materialisticamente, bensì viene rappresentato come il complesso universale dei valori spirituali. L'universale non s'intende staccato dall'individuo, in senso dualistico ed astratto, ma aderente intimamente e permanentemente ad esso (3); e, come la concezione dell'umanità come spirito pone al vertice dell'esistenza la famiglia, così essa logicamente viene a dare un valore sacro alla nazione.

Sorgerà allora una morale nazionale, che rappresenterà il compendio di tutte le preesistenti moralità e creerà nuovi stimoli e nuovi impulsi. E lo Stato, nel quale la nazione si realizza, avrà carattere necessario, aprioristico e quindi storico di unificazione dei singoli, dei loro interessi e dei loro voleri (4).

---

(1) GIULIANO, op. cit., p. 83.
(2) GENTILE, *La filosofia del fascismo*, cit., p. 643.
(3) BODRERO, op. cit., pp. 168, 169.
(4) VOLPICELLI in *Educaz. polit.*, 1926, p. 68.

64. — Come l'individuo è considerato sotto un punto di vista essenzialmente diverso da quello della dottrina democratica, rispetto alla famiglia, alla classe, alla massa e all'umanità, altrettanto esso è diversamente considerato, di fronte alla nazione, alla patria, allo Stato. Non solo, ma la dottrina e l'educazione nuove insegnano a comporre diversamente le relazioni fra le realtà sensibili (famiglia, classe, umanità) e le realtà ideali (nazione, patria, Stato).

Le dottrine dell'individualismo razionalistico infatti, per le loro tendenze essenziali, considerano le entità inferiori e sensibili come contrarie, avverse e distanti dalle realtà ideali; alla stessa guisa che, mentre queste entità sono costituite e composte per realizzare gli interessi dell'individuo, sono, rispetto all'individuo stesso, in situazione e relazione disarmonica e spesso antagonistica.

La dottrina fascista, coltivando le apparizioni essenziali, come la famiglia, la classe e l'umanità, tende invece a ricondurle e congiungerle ai superiori concetti ideali di nazione, di patria e di Stato, alla stessa guisa che l'individuo si trova compreso entro queste entità, in un ben inteso sistema di organici rapporti (1).

Tutto questo va contro un abito mentale da troppo tempo radicato negli studiosi e si comprende come contro la dottrina fascista s'appuntino gli strali degli economisti, come dei politicanti, dei giuristi, come dei filosofi.

Troppo lungo sarebbe raccogliere e discutere tutte le critiche. Già noi, ponendo in evidenza i difetti e gli errori della dottrina democratica, rispondemmo a una quantità di osservazioni dei teorici della democrazia, che fanno alla dottrina fascista il torto di essere puramente nazionale e

(1) Bodrero, op. cit., p 149 e segg.

puramente empirica, antintellettuale e antirazionalista; perchè, si rileva, non fa alcun tentativo per costituire una nozione teoretica del giusto e del legittimo, conforme alla ragione.

Tale nozione del giusto e del legittimo, conforme alla ragione, è stata abbastanza lumeggiata, perchè occorra insistervi. Ma, proseguendo più oltre ad esporre quali siano stati i torti dell'individualismo e del razionalismo nell'ambiente sociale, sarà meglio sfatata l'accusa d'empirismo, mossa alla nostra dottrina, che apparrà, invece, informata, assai meglio che la dottrina democratica, ai dettami della giustizia, del diritto e della ragione (1).

65. — Lo Stato ha un valore e un divenire, che nè la dottrina giuridica nè la dottrina organica riescono a spiegare. Esso non può prescindere dal suo valore etico e dalla sua unità spirituale, che si riflette profondamente nella realtà della sua vita politica. Esso esplica le sue attività e la sua autorità nello stesso campo, in cui si esplicano tutte le energie individuali. E tutti i soggetti sono vincolati da una medesima legge, la legge morale, per la quale lo Stato, l'individuo e la collettività vengono a costituire un medesimo organismo, con un solo fine, con una vita sola (2).

La concezione etica della nazione e dello Stato è sovratutto squisitamente sociale, appunto perchè i nostri primi doveri sono verso il prossimo. L'individuo nasce in seno alla società, che l'accoglie, che gli dà un ambiente, una educazione, certi mezzi, certi ideali; ed esso assume doveri verso l'ambiente.

---

(1) Bonn, in *Internationaler Faschismus*, cit., p. 129.

(2) Vedi Redanò, *Lo Stato etico*, p. 272; Bonucci, *Il fine dello Stato*, p. 254.

È indispensabile, dice G. Mazzini, « un centro di vita sociale, un centro di tutte le individualità, che s'agitano in essa, un centro a tutti i raggi diffusi in direzioni contrarie e dai quali quindi non escono luce e calore che basti. Per trovare un centro agli interessi molteplici è necessario innalzarsi a una regione suprema su tutti, indipendente da tutti; per metter fine alla condizione provvisoria e ordinare un avvenire pacifico, è necessario rimettere quel centro a tal cosa, che sia eterna come il vero e progressiva come il suo svolgersi nella sfera dei fatti. Per impedire l'urtarsi delle individualità, è necessario scoprire un fine comune a tutte e dirigerle verso quello » (1).

Per questo noi abbiamo considerato e consideriamo l' *appartenenza allo Stato*, come fondamento etico dello Stato (2). Ma tuttavia si noti che noi diciamo appartenenza e non subiezione od organico assorbimento. Poi che nell'ente superiore non si deve fondere e cancellare il suddito; anzi, se è fine etico dello Stato conseguire la solidarietà e la fusione dei valori, è pure suo fine etico quello di affermare ed esprimere, nel suo seno, l'entità reale dei vari valori individuali e collettivi.

Tutte le società umane, dalle primitive alle più progredite, hanno bisogno, per assicurare la propria unità, d'un ideale di nobiltà e d'una ideologia di disinteresse. In mancanza di questo, i vincoli si dissolvono e la società viene a sgretolarsi. Ogni individuo, senza di questo, non sarebbe che il ministro del proprio particolare egoismo, che non saprebbe piegare ad alcun calcolo collettivo.

---

(1) Mazzini, *Interessi e principii*, 1836.

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, v. I, n. 8 e 131.

Si è affermato che i principii, che determinano questo ideale e che si debbono difendere, sono la supremazia dello spirito, la famiglia, l'umanità (1). Aggiungiamo a questi la nazione (2). Ed allora noi vedremo che il principio etico d'*appartenenza allo Stato*, come noi lo abbiamo prospettato, assume un particolare aspetto e un profondo significato, dal momento che esso si esprime come un ideale di nobiltà, una profonda intimità di coscienza, un valore ed un'espressione costante di sentimento.

In verità, l'unità morale della nazione è la realtà della coscienza e del sentimento nazionale, che crea la solidarietà di tutti gli elementi, per il raggiungimento degli scopi di comune interesse. Abbiamo infatti posto in rilievo, riportando le definizioni di nazione e i caratteri distintivi di essa dalle altre strutture, la sua caratteristica formazione unitaria, che è, prima di tutto, il compendio di tutti gli elementi, che, nelle origini, nella storia e nelle tradizioni, costituiscono lo spirito, il carattere, il sentimento e la coscienza nazionale (3).

Sotto questo aspetto noi riteniamo che la nazione è un'idea. Come pure riteniamo che il processo di unificazione nazionale contiene e supera quella funzione politica e pedagogica, che imprime e mantiene un medesimo carattere personale e collettivo (4), perchè essa ha natura spirituale e procedimento spontaneo nel campo della coscienza, del sentimento e dell'evoluzione storica. La quale ha tuttavia una sua propria profonda logica, che viene

---

(1) ROMIER, *Qui sera le maitre?* p. 235 e segg.

(2) Vedi BENOIST, *Lès lois de la politique française*, Paris, 1928, pag. 48.

(3) Vedi DONATI B., *Dal principio di nazionalità al principio corporativo* (Lo Stato, 1930, p. 280 e segg.).

(4) Vedi ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, cit., p. 99.

talvolta sopraffatta dalla passione, ma che, come può fornir il sostrato alla funzione politica, può anche servir di base alla struttura del diritto (1).

66. — I popoli si sono formata una coscienza nazionale, ai cui dettami unicamente informano le loro azioni: e questa coscienza è germinata, ad un tempo, dalla più esatta conoscenza di sè stessi, e della propria storia, e da una più completa percezione dei diritti, dei doveri, delle difficoltà e dei pericoli e sopra tutto delle responsabilità, che incombono ai cittadini in uno Stato libero (2).

È questo lo spirito vitale, del quale il Mancini precisava il valore, come « la face di Prometeo, che sveglia a vita propria e indipendente l'argilla onde creasi un popolo. Essa è il « penso dunque esisto » dei filosofi, applicato alla nazionalità. Finchè questa sorgente di vita non inonda e compenetra della sua prodigiosa virtù tutta la massa informe degli altri elementi, la loro multipla varietà manca di unità, le attive potenze non hanno un centro di moto e si consumano in disordinati e sterili sforzi; esiste bensì un corpo inanimato, ma incapace di funzionare come una personalità nazionale, e di sottostare ai rapporti morali e psicologici d'ogni distinta organizza zione sociale » (3).

« Il sentimento nazionale, dice il Carle, comincia a manifestarsi come un sentimento pressochè inconsapevole e istintivo, che serpeggia per tutto un paese, vi suscita dei movimenti e delle agitazioni non sempre ben compresi da quelli che vi prendono parte. Poi si cambia in un affetto,

---

(1) Vedi PANUNZIO, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 8.

(2) ZANICHELLI, *La coscienza nazionale italiana*, Bologna, 1890, pag. 4.

(3) MANCINI, op. cit., p. 39.

che accende gli animi e vi suscita delle nobili e generose aspirazioni e quello spirito di abnegazione e di sacrificio, senza del quale sono pressochè impossibili le grandi imprese. Da ultimo perviene anche all' intelligenza, la quale cerca di darsene ragione, ma investiga le cause e il fondamento, che natura pone, ne analizza i componenti e cerca così di cambiarlo in un principio scientifico, che è posto a base dell' organizzazione politica della società umana.

Il sentimento nazionale vien così investendo gradatamente tutta la collettività sociale; ne persuade la mente, ne infiamma il cuore, ne fortifica il braccio; è un istinto per le moltitudini, un sentimento per gli eserciti e per gli uomini politici, un principio scientifico per gli uomini di scienza e di ragionamento, finchè giunge l'epoca, in cui l'opera viene ad essere matura e allora tutte le energie naturali e sociali sembrano cospirare concordi e unite per tradurre nel fatto quell'ideale della nazione, che ormai costituisce l'aspirazione comune di tutti » (1).

Se si domanda come si può riconoscere un'individualità nazionale, si deve rispondere che essa si può riconoscere unicamente dalla coscienza, la quale sorge dall' esistenza personale, per il bisogno di realizzare i beni della vita comune. Ogni popolo, che si componga di milioni o solo di migliaia d'individui, sia esso indipendente ovvero sottomesso a un altro popolo, si sentirà veramente unità nazionale, solo quando si sarà svegliata in lui questa coscienza (2), questo spirito (3), che « da chè l'uomo è uomo, è sempre esistito ed esiste come sentimento dell'unità mo-

---

(1) Carle, *La vita del diritto nei rapporti con la vita sociale*, Torino, 1890, p. 287. Vedi Redano, *Lo Stato etico*, Firenze, 1927, p. 119.

(2) Eotwos, *Die Nationalitätenfrage*, Pest, 1865, p. 17.

(3) Hertz, Mon. cit., p. 102 e segg.

rale e sociale, della famiglia prima, poi della città, successivamente di quelle grandi organizzazioni territoriali demografiche ed economiche, basate sull'economia di produzione e di scambio, sulla divisione del lavoro sociale in professioni ed in classi e sull' interdipendenza di queste, che sono, in senso tecnico, gli Stati moderni » (1).

« Le masse, osserva il Bluntschli, le quali comprendono tutte le altre cure, a poco a poco entrano anche nello spirito della politica e quasi istintivamente intuiscono tutta l'importanza dello spirito nazionale, che ha esperimentato la sua potenza fino in età antiche. Nell'epoca moderna la coscienza nazionale, per mezzo della letteratura e dei capi politici, radicata nelle masse più di quanto non fosse per lo passato, rappresenta una forza potente per l'unità delle nazioni » (2).

Unità morale e profonda, viva e forte, come la vedeva e la sentiva Vincenzo Gioberti: « Io mi immagino la mia bella Patria, una di lingue, di lettere, di religione, di genio nazionale, di pensiero scientifico, di costume cittadino, di accordo pubblico e privato fra i vari Stati ed abitanti, che la compongono. Me la immagino poderosa e unanime per l'unità stabile e perpetua dei suoi principi, la quale, accrescendo le forze di ciascuno col concorso di quelle di tutti, farà dei loro eserciti una sola milizia italiana » (3).

67. — Da queste formazioni e da questi spiriti sorge

---

(1) Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, pp. 79, 80. Veggasi anche l'efficace trattazione fatta dallo stesso A. sulla nascita del sentimento dello Stato in rapporto alla guerra (ivi, p. 59 e segg., 102 e segg.); e dello stesso, *Principio e diritto di nazionalità*, Roma, La Sintesi, 1920, p. 9 e segg.

(2) Bluntschli, *Die nationale Staatenbildung ùnd das moderne deutsche Staat*, Berlin, 1870, p. 8.

(3) Gioberti, *Il primato degli italiani*, 1843, parte II, cap. II. Vedi Maggiore, op. cit., p. 73.

e si compone la superiorità della nazione, come realtà e come ideologia.

Anzi, per essere più esatti, quello, che, nella realtà, è nazione, diventa, nel campo ideologico, patria (1). Ma questa ideologia sorge da una verità, consolidata a traverso secoli e generazioni.

A questo proposito conviene distinguere fra ideologia e ideologia. Quella, che si crea nel crogiolo della sapienza teorica e che preventivamente si esprime e si bandisce per adeguare ed intonare ad essa i fatti; e quella, che sorge dal palpito operoso della vita vissuta e che si esprime come un risultamento ad un tempo ed un principio. Un risultamento, che si compone sulla verità dei fatti; e un principio, che si deve seguire e che bisogna seguire, perchè è determinato dai fatti e allo stesso tempo composto nella coscienza e nel sentimento delle collettività.

Così è la nazione, considerata come ideologia: i fattori naturali e storici diventano sentimento e coscienza; la coscienza si compone in ideologia; ma l'ideologia ha radici nella verità vissuta. Così, quando si dice che l'ideologia nazionale è la forza istigatrice dello Stato moderno, si dice cosa perfettamente esatta e storicamente provata. E così scompare il dissidio tra morale e politica (2).

« La nazione attinge dallo Stato la sua forma ideale e la coscienza di sè, in cui è ogni principio della sua interna unità e del suo sviluppo storico e il criterio di discriminazione e di disciplina e di gerarchia delle forze reali » (3).

Lo Stato, senza un fondamento etico, perde la sua au-

---

(1) Vedi SALOMON, Mon. cit., p. IX; ROMIER, *Nation et civilisation*, Paris, 1926, p. 83. Vedi JOHANNET, *Le principe des nationalités*, p. 20 e segg.

(2) Vedi ERCOLE, *Dal nazionalismo al fascismo*, Roma, 1928, p. 49.

(3) LICITRA, Mon. cit., p. 476.

torità e quindi il suo essere; lo Stato senza un fine etico perde la sua ragione d'essere morale e sente anche incerta la sua ragione giuridica.

Il fine etico dello Stato è la realtà del legame organico fra la nazione e lo Stato. L'unità morale, che costituisce la nazione, coincide coll'unità politica, che è la base dello Stato; la norma giuridica è anche norma etica; e lo Stato, oltre che persona giuridica, è entità ideale. Fra i suoi fini è principale il fine etico, come unità spirituale degli elementi, che lo compongono.

L'unità morale della nazione e il fondamento etico dello Stato, esprimendosi in una diversa proporzione di rapporti fra individuo e collettività, si compongono praticamente nella dottrina della personalità giuridica e dell'istituzione; vale a dire dei rapporti di diritto fra l'individuo, l'aggregato, la collettività e lo Stato. Ed in detta teoria, che si è altrove sviluppata (1), non si è mancato di riscontrare, fondamentale, il principio etico dell' esistenza dello Stato e dell'unità della nazione (2).

Lo Stato, come organismo etico, è qualche cosa di più di tutti gli elementi materiali, di cui risulta. « È qualche cosa di più di una figura di diritto o d'una formula astratta. Esso è, per sè stesso, valore, anteriormente a ogni presupposto materiale o formale; assoluto valore, in cui si assomma la vita della nazione. E se lo Stato, così inteso, cessa d'essere un'astratta figura o una ingiustificabile prepotenza, e accoglie nel suo essere il sangue stesso che circola nella nazione, d'altra parte è esso, che

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 85 e segg.

(2) Vedi Beckerath, *Wesen und Werden des faschistischen Staates*, Berlin, 1927, p. 92.

dà alla vita della nazione una personalità consapevole, che è appunto la personalità dello Stato » (1).

68. — Il conseguimento del fine etico è la realizzazione giuridica della nazione come unità morale (2). È questo il primo scopo, che lo Stato deve realizzare, ai fini costruttivi e progressivi dell'esistenza e della società civile.

La dottrina dello Stato di diritto dice che lo Stato deve attuare il diritto e per conseguenza nega il suo fine etico, come svolgimento d'attività dirette a curare le convinzioni, lo spirito dei cittadini, con le opportune iniziative di carattere educativo e morale. Ma ognun vede che questo compito ha invece importanza fondamentale per la saldezza dell'unità morale e per la continuità delle forze spirituali, che formano la coscienza e il sentimento della nazione.

Rispetto al fine etico, l'individuo è l'uomo, l'aggregato è l'ente, l'organismo sociale. L'uomo è valore morale e sociale individuale; l'aggregato è valore morale e sociale collettivo; lo Stato è valore etico sovrano. Questo suo valore, per la nostra dottrina, deve avere rilevanza importantissima, perchè « soltanto attingendo nelle profonde inesauribili correnti della vita reale d'un popolo, che è la vita morale, l'attività dello Stato, la volontà dello Stato, cioè la sovranità, cessa d'essere un'astratta figura giuridica o un gravoso estraneo potere, ed entra nella concretezza storica, si impegna in fini determinati, sente in sè circolare lo stesso sangue, che pulsa nelle arterie della nazione » (3).

---

(1) Redanò, pp. 172, 173. Vedi Weber Max, *Vaterland und Vaterlandspartei*, in *Sammelte politische Schriften*, München, 1921, p. 269.

(2) Sull'attività dello Stato ai fini etici, in rapporto al problema della libertà dei cittadini vedi Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, p. 44

(3) Redanò, pp. 172, 250

Il conseguimento del fine etico dello Stato si raggiunge col culto dei principii etici fondamentali, la religione, la patria, la cultura e l' educazione civile e spirituale; si perfeziona colla difesa dei valori sociali, che formano il so strato e che garantiscono la continuità della vita della nazione, la famiglia, la prole; e si completa amministrando i principii di solidarietà e di dovere nell'ambiente sociale, i quali sono espressioni della posizione etica del suddito nel rapporto di gerarchia generale, che costituisce la sua condizione di appartenenza allo Stato.

In realtà, l'espressione etica dello Stato fascista e la garanzia del raggiungimento del suo fine etico sono date dal legame organico della nazione collo Stato in unità morale, nel senso che tutte le forze morali debbono concorrere in solidarietà agli scopi dello Stato, e sono date dall'abolizione avvenuta, nel nostro regime e nella nostra dottrina, del dualismo tra morale e politica (1). È la caratteristica che il Panunzio chiama « ecclesiasticità » (2) e che si realizza per l'opera del partito, sul quale abbiamo già trattato altrove (3).

Una delle ragioni della crisi attuale degli ordinamenti politici è la rovina e la morte dello Stato come sostanza spirituale. La crisi del dopo guerra è infatti stata caratterizzata dall'accrescimento degli apparati amministrativi e delle soprastrutture d'organismi economici, mentre decadeva il centro ideale dello Stato. Era tutto un avventarsi contro la compagine sociale di forze disgregatrici ed

---

(1) Vedi Ercole, *Dal nazionalismo al fascismo*, p. 48; Bortolotto *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 8

(2) Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, p. 226 e segg

(3) Vedi Bortolotto, *Il partito nazionale fascista nell'ordinamento costituzionale* (Università Fascista, 1930, settembre); Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 156 e segg.

avverse di contro a quelle accentratrici ed organizzatrici (1).

Ora tutto lo sforzo e tutto lo studio sta nel ricondurre queste energie nell' orbita dello Stato, perchè abbiano a cooperare ai suoi fini con unità di animi e con solidarietà di forze morali. E tale sforzo sarà tanto più agevole e avrà tanto maggior frutto, quando venga esercitato sovra una compagine, che, presenti comuni gli spiriti, la storia e le tradizioni.

Così il principio di nazionalità si unisce al principio corporativo, perchè l'uno e l'altro discendono da una realtà, che è la *coscienza nazionale* (2); si esprimono in un vincolo di solidarietà che si manifesta come *appartenenza allo Stato;* e si sviluppano nel proposito di conseguire gli scopi comuni e nella volontà di mantenere la *formazione unitaria*.

---

(1) Vedi PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, pp. 31 e 34.

(2) Vedi DONATI B., *Dal principio di nazionalità al principio corporativo* (Lo Stato, 1930, p. 283).

## Capitolo III

## L'UNITÀ ECONOMICA E IL SUO ORDINAMENTO

69. La dottrina dello Stato e la funzione economica. — 70. Il regolamento degli interessi e l'ordinamento corporativo. — 71. L'unità economica. — 72. La funzione sociale e il fine economico dello Stato. — 73. Le formazioni e le organizzazioni. — 74. Le basi dell'economia corporativa. — 75. Gli elementi dell'economia pubblica. — 76. Il fondamento nazionale. — 77. Gli sviluppi. La produzione. Il capitale. — 78. Il lavoro e il salario. — 79. Gli organismi e il sindacato. — 80. Il sindacalismo fascista e le sue espressioni. — 81. La dottrina della massa e il sindacato nazionale. — 82. La corporazione. — 83. Formazioni e ordinamento. — 84. La magistratura del lavoro. — 85. La funzione unitaria degli istituti corporativi.

69. — L'unità economica della nazione e dello Stato si esprime come *organizzazione di energie e di entità produttive.*

A questa definizione noi annettiamo importanza fondamentale, per la giusta comprensione del nostro ordinamento corporativo.

Perchè, mentre tutte le altre scuole economiche hanno studiato il problema della *migliore distribuzione della ricchezza*, la nostra studia il problema della *maggiore e migliore produzione della ricchezza*, o, più esattamente, del *miglior modo di produzione della ricchezza.*

Ora, più che mai, si sente che il punto essenziale della vita dello Stato è rappresentato dalla produzione e dall'equilibrio delle attività produttive. E, mentre lo Stato demoliberale, occupato solo nella tutela giuridica dei di-

ritti e nell'affermazione di libertà e di sovranità dei popoli, non si è reso conto che una saggia politica della produzione e una ben intesa politica sociale sono utili compiti dello Stato, lo Stato fascista si occupa invece attivamente così della politica della produzione, che è costituita dall' insieme delle provvidenze riguardanti l' attività e lo sviluppo delle forze dirette all'incremento della ricchezza; come della politica sociale, che è l' insieme delle provvidenze, che curano l'efficienza e la conservazione delle forze stesse (1).

Si dice che la politica della produzione, come è stata organizzata dal fascismo, rimane ancora, per ora, all'ombra (2). Si può rispondere che nessuna politica della produzione, nel suo sviluppo pratico, può avere evidenza nel momento attuale. Ma la nostra politica ha tuttavia il merito principale di svolgersi col concorso unitario di tutte le forze attive e produttive della nazione.

La dottrina socialista, che ha preteso di raggiungere l'interpretazione fondamentale del fenomeno delle masse, studiandole su base classista, ha disconosciuto la vera caratteristica, anzi l'essenziale prerogativa della massa, che è rappresentata dalla profonda e indistruttibile solidarietà economica, agente e persistente pur a traverso le lotte e i conflitti d'interessi opposti.

Invece la dottrina economica corporativa, interpretando nella massa il principio fondamentale della solidarietà generale e applicandolo nella funzione economica, avvia il problema verso la sua soluzione, realizzando la politica della produzione col concorso e la collaborazione di tutte

---

(1) Fanfani, *La legislazione sociale nell'Italia corporativa e negli altri Stati*, Roma 1931, p. 11 e segg.
(1) Vedi Reupke, op. cit., pp. 111, 112.

le energie, che debbono cooperare alla produzione stessa (1).

Così si precisano, nelle nostre dottrine, i rapporti tra politica ed economia, che rappresentano, come giustamente si è osservato, il punto centrale d'ogni dottrina dello Stato.

Il liberalismo costituisce l'autonomia della politica rispetto all'economia; il socialismo subordina la politica all'economia; il corporativismo tende a coordinare l'economia colla politica, ma l'una e l'altra sottopone alla dottrina generale dello Stato (2), che rappresenta il regolamento superiore di tutte le attività costituite in unità, col mezzo del diritto (3).

70. — La nazione va considerata non soltanto come unità morale, ma ancora come unità economica, realizzata sulla base di quei due importanti elementi della formazione delle nazioni, che sono l'*utilità* e l'*interesse* (4).

La dottrina dello Stato moderno, quello nato dalla rivoluzione francese, che pur fu la rivoluzione delle nazionalità, lo ha portato a disinteressarsi completamente dei problemi economici, perchè si tenne il diritto staccato dall'economia e si pose, come unico elemento associativo e organizzativo delle forze economiche, il diritto naturale della

(1) Vedi per una diffusa trattazione in materia, FANTINI, *La politica economica del fascismo*, Roma, 1929, p. 5 e segg.; FLORA, *La politica economica e finanziaria del fascismo*, Milano, 1923, p. 144. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa*, Roma, 1929, p. 13 e segg.

(2) Vedi COSTAMAGNA, *Politica ed economia* (Lo Stato, 1930, p. 562 e 565).

(3) Vedi MICELI G. D., *Lo Stato corporativo* (in Concessioni e costruzioni, 1930, p. 95 e segg.).

(4) LIST, op. cit., loc. cit. Sul fattore economico in rapporto coll'unità nazionale vedi ROFFENSTEIN, *Zur Soziologie des Nationalismus*, cit., p. 167. PALMA, *Il principio di nazionalità nella moderna società europea*, p. 111.

proprietà privata, costituendo così un'economia capitalista e un orientamento schiettamente classista degli elementi costitutivi dello Stato.

Si formò pertanto il dualismo fra Stato e società civile (1). Il mondo dei produttori fu diviso dal mondo dei cittadini (2). Lo Stato aveva per sovrano il popolo, mentre la società aveva per sovrano il capitalista; lo Stato era lo Stato di tutti, la società era lo Stato degli abbienti; lo Stato diventava il limite della sovranità economica della classe proprietaria, come la classe proprietaria diventava, essa stessa, il limite della sovranità popolare.

Si formarono così tre elementi e tre posizioni spirituali, in lotta tra loro: lo Stato, puro Stato di diritto, a difesa delle potestà giuridiche di tutti; la classe proprietaria, arbitra d'una situazione economica; la classe proletaria, irrequieta e ribelle nelle aspirazioni verso il proprio affrancamento (3).

Ma, in questo conflitto di posizioni spirituali e giuridiche, mentre le classi economiche contendevano aspramente, chi riportò il maggior danno fu lo Stato, che vide diminuita la propria autorità e compromesso il proprio prestigio, appunto perchè il campo, che avrebbe dovuto essere da lui disciplinato, era invaso dalle incomposte lotte; e perchè lo Stato medesimo, in omaggio a un mal inteso principio di libertà, aveva lasciato senza organizzazione, in preda alla più grave anarchia, appunto quei rapporti economici, che avevan bisogno della maggiore disciplina.

Infatti appare ovvio che, se un ordinamento giuridico esiste, esso deve comprendere anche il campo del lavoro

---

(1) Vedi più sopra n. 23.

(2) Della Torre, *Il concetto sindacalista dello Stato*, Firenze, 1925, pag. 24.

(3) Della Torre, op. cit., pp. 21, 22.

e dell' economia (1); o, per meglio dire, il campo delle energie produttive, costituite e organizzate in unità (2).

Di questa materia abbiamo largamente trattato (3), discutendo la censura, fatta al nostro ordinamento economico, di seguire la concezione nazionalistica, identificando sempre più la classe, che dirige l'economia, colla classe che dirige lo Stato (4).

La censura è infondata, perchè, ove si consideri il nostro organismo corporativo, si potrà agevolmente rilevare che l'allegata preponderanza dell'elemento capitalistico è insussistente; e che, per ciò, lo Stato fascista è ben diverso dallo Stato liberale. Dapprima, perchè, quando interviene, quale arbitro nei conflitti tra capitale e lavoro, esercita funzione caratteristicamente *corporativa;* di poi, perchè, a differenza dello Stato liberale, vieta categoricamente, dato che ad esse ha sostituito il regolamento giuridico, quelle armi economiche, che lo Stato liberale ammette in nome della libertà; ed infine, perchè lo Stato liberale, di fronte al prestigio delle prerogative individuali e alla realizzazione degli interessi dei singoli, impone alla propria autorità e alla propria sovranità limitazioni così grandi e così gravi, che lo Stato fascista non ammette nè può ammettere, perchè contraddicono al concetto, alle prerogative e alla vitalità dello Stato medesimo.

Se lo Stato dev'essere superiorità, organizzazione e disciplina generale, esso non può disinteressarsi di nessuna

---

(1) Vedi MAGGIORE, *Un regime e un'epoca*, Milano, 1929, p. 51 e segg.

(2) Vedi ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (Riv. di diritto pubblico, 1910, p. 107).

(3) BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 22 e segg.

(4) DELLA TORRE, op. cit., p. 182.

manifestazione si presenti nella vita sociale (1); e se lo Stato e il diritto debbono essere unità e totalità, essi non debbono subire ostacoli, per ciò che riguarda l'esplicazione della loro attività, nè dalla pretesa intangibilità di libertà individuali, nè dalla pretesa indipendenza di esigenze economiche (2).

Si osserva che, in tal modo, si arriva a una costituzione organicistica, collo Stato elevato a potenza sovrana su tutto il movimento economico (3). Ma questa sovranità non crea tuttavia la figura dello Stato economico o dello Stato amministratore, perchè rappresenta solo la disciplina, esercitata dallo Stato a mezzo del diritto, d'una quantità di rapporti, che prima erano estranei all'ordinamento giuridico.

Ed ecco che allora, mentre, negli altri ordinamenti, la vita degli individui è divisa tra due mondi: lo Stato rappresentante il diritto e la società rappresentante l'economia; mentre fra i due mondi si è creata un'antitesi, per cui gli interessi economici e i loro conflitti gravano sull'ordinamento giuridico e le prescrizioni del diritto non seguono, nè posson seguire, gli sviluppi e le esigenze delle attività produttive, l'ordinamento nostro attuale, facendo coincidere l'esistenza sociale colla realtà dello Stato, toglie la separazione fra la vita giuridica e la vita economica, le compone in unità e regola anche l'esistenza economica della nazione.

Così l'unità delle forze produttive contribuisce a costituire la forza e l'universalità del dominio del diritto e dello Stato.

---

(1) Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, p. 101.

(2) Del Vecchio, *Moderne concezioni del diritto* (Riv. internaz. della filosofia del diritto, 1921, p. 202).

(3) Vedi Della Torre, op. cit., p. 281.

71. — L'unità economica d'una nazione va considerata sotto tre aspetti:

1.° Unità delle *forze produttive*, che viene realizzata coll'*organizzazione corporativa*.

2.° Unità delle *funzioni produttive*, che è espressa dall'*economia corporativa*.

3.° Unità dello *scopo produttivo*, che si compone nel *fine corporativo*, com'è precisato dalla seconda dichiarazione della Carta del Lavoro: *il benessere dei singoli e la potenza della nazione*.

Ritorna qui la dottrina del fine, come l'abbiamo esposta dianzi (1). Il fine economico rappresenta il conseguimento dell'interesse e della ricchezza. Esso è la realizzazione giuridica della nazione, come unità economica, e si consegue applicando la dottrina corporativa, la quale regola la proporzione degli interessi individuali e collettivi, in relazione coll'interesse generale dello Stato, ed assicura il concorso (non il conflitto) degli interessi medesimi e la collaborazione (non il contrasto) delle energie e dei valori (2).

Il fine economico è la realtà del legame organico tra la produzione e lo Stato, nel senso che tutte le forze attive e produttive debbono concorrere in solidarietà agli scopi comuni (3). Se il fine etico ha per fondamento una realtà morale e una solidarietà spirituale, il fine economico dello Stato fascista ha per contenuto una realtà e una solidarietà economica.

Se non che anche qui il fine può riguardare, da un lato, la *risultante*, vale a dire la realizzazione dei vantaggi

---

(1) Vedi più sopra n. 54 e segg.

(2) Vedi NOTO SARDEGNA, *La dottrina dello Stato e dei sindacati*, cit., p. 88 e segg.

(3) Vedi PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, pp. 129, 141, 143

e del benessere, che può provenire alla nazione dall'attività economica; e può riguardare, dall'altro lato, il *funzionamento,* vale a dire l'organizzazione delle forze attive e produttive, nella loro solidarietà verso gli intenti di comune interesse (1).

La dottrina manchesteriana nega il *fine economico* dello Stato, perchè essa vuole che, dal libero corso delle concorrenze, si crei l'equilibrio, dal quale sorgerebbe la maggiore solidarietà e il maggiore benessere della nazione. Per ciò essa dà risposta recisamente negativa all'ingerenza dello Stato in materia economica.

Ma l'attività economica e il fine economico dello Stato debbono essere affermati come innegabilmente necessari alla vita, allo sviluppo e al perfezionamento delle attività produttrici; e, allo stesso tempo, della potenza della nazione, considerata come un complesso di forze aventi lo scopo d'incrementare la ricchezza e il benessere del popolo (2).

Si è fatta distinzione tra *attività giuridica* e *attività sociale* nell'ambiente della vita comune (3); e si è assegnata allo Stato l'*attività giuridica*, riservando l'*attività sociale* agli enti e agli aggregati, che svolsero la loro attività accanto allo Stato, fuori di esso e contro di esso, creando un'insanabile dualismo. Infatti i corpi intermedi, tessuti intersociali, espressi in regime di polizia, hanno funzionato arrogandosi poteri e prerogative, usurpati ai poteri e alle prerogative dello Stato, esautorato così dal-

(1) Vedi Fantini, *La politica economica del fascismo,* Roma, 1929, p. 16 e segg.; Napolitano, *Principii,* cit., p. 162 e segg.

(2) Vedi Reupke, *Das Wirtschaftssystem des Faschismus,* Berlin, 1930, p. 115.

(3) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* vol. II, n. 180 e segg.

l'opera degli aggregati, come dalle pretese e dalle esigenze degli individui.

Occorre pertanto che lo Stato, riaffermando la propria autorità ed esprimendo la forza della propria organizzazione, porti la propria azione nel campo sociale, costituendo, nella sua realtà fattiva, il concorso di tutte le forze e di tutti i valori, che svolgono la loro attività nella vita comune.

72. — Il contenuto di quest'attività veramente positiva dello Stato è profondamente diverso da quello della funzione giuridica.

Nella funzione giuridica, lo Stato ha un compito di pura garantia; nella funzione sociale esperisce provvedimenti e prende iniziative, che servono al più valido sviluppo della vita collettiva.

Ma, se la funzione giuridica è esclusiva dello Stato, la funzione sociale non lo è. Se la funzione giuridica deve essere disimpegnata direttamente dallo Stato, col mezzo dei suoi organi, la funzione sociale può essere disimpegnata così col mezzo degli organi dello Stato direttamente, come col mezzo di enti ausiliari, i quali esprimono ed amministrano bensì l'interesse dello Stato, ma altresì l'interesse proprio e dei propri consociati.

Questa funzione è ausiliaria, ad un tempo, della funzione dello Stato e dell'attività privata (1); e può essere realizzata mediante la formazione, la conservazione e l'incremento delle energie e dei valori, che collaborano alla produzione, per il miglior conseguimento degli scopi, che formano il compendio dell'economia produttiva (2).

Queste funzioni riguardano pertanto:

---

(1) Vedi SOLMI, *Storia del diritto italiano*, Milano, 1908, p. 905.
(2) RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., p. 39.

*a*) le *forze produttive;* e a questo intento sono dirette tutte le forme di assistenza sociale, preventiva e riparatoria;

*b*) la *funzione produttiva;* e a questo scopo sono dirette tutte le provvidenze relative all'aumento della produzione e al rafforzamento dell'industria;

*c*) lo *scopo produttivo* e cioè il *benessere dei singoli e la potenza della nazione;* e a questo fine sono inerenti tutte le varie e importanti manifestazioni di funzione sociale dello Stato, che rappresentano l'attuazione delle condizioni esterne, necessarie per lo svolgimento della vita comune, attiva e produttiva.

Ma, per il raggiungimento d'un fine economico così prospettato. occorre che, fra l'individuo e lo Stato, esistano e siano chiamati ad operare, in *funzione corporativa,* gli enti ausiliari e gli organi dello Stato.

Così, nel campo economico, il *cittadino* acquista la veste del *produttore;* l'*ente ausiliario* è l'organizzazione professionale dei produttori costituita in *sindacato;* l'*organo dello Stato* è l'organizzazione unitaria dei produttori formata in *corporazione;* lo *Stato* costituisce la sintesi di tutte le forze e organizzazioni produttive in un'*unità generale.*

In questo campo, il produttore rappresenta un *valore economico individuale;* il sindacato rappresenta un *valore economico professionale* di primo grado; la corporazione costituisce un *valore economico unitario;* lo Stato rappresenta il *valore economico generale* e sovrano.

Così, per raggiungere il fine economico, si compongono l'unità dello scopo, la disciplina delle forze e delle attività, e la solidarietà degli elementi individuali e collettivi.

Con queste premesse e colla scorta di questi principî si debbono esaminare l'unità economica e il fine economico della nazione e dello Stato.

73. — Qual'è la base dell'unità economica?

Si può rispondere, in via generale, che la base dell'unità economica è data dall'*ordinamento economico corporativo* (1).

È assai diffuso il convincimento, o in buona fede o interessato, che l'economia dello Stato fascista sia essenzialmente un'economia capitalista (2); anzi, peggio ancora, che sia una specie di neomercantilismo (3), una truccatura del capitalismo e un inganno per la classe dei lavoratori.

I patroni del proletariato ripetono senza fine questa critica, gli stessi socialisti di Stato e i socialdemocratici, i quali, in fin dei conti, sono più servi del capitalismo di qualsiasi altro partito, agitano incessantemente quest'arma, e si trovano così in pieno accordo coll'altra voce della critica politica, che pone il fascismo tra i fenomeni nettamente reazionari.

Non indugieremo molto su questo punto, tanto più che i fatti, che sono assai più eloquenti delle discussioni, dimostrano che, se vi è stato un movimento economico, che ha fatto l'interesse, non del proletario malcontento e riottoso, legato al carro della sua tirannica organizzazione economica e condotto avverso all'ordine e allo Stato, ma del prestatore d'opera, del produttore organizzato nelle sue associazioni riconosciute, ammesse e incoraggiate dallo Stato, è stato veramente il movimento corporativo.

E qui ci rifacciamo alla distinzione, già fatta più volte, di tendenze e di scuole.

---

(1) Vedi Michels, *Sozialismus und Fassismus*, München, 1925, p. 277 e segg.

(2) Vedi Deutsch, *Antifaschismus*, Wien, 1926, p. 65 e segg. Vedi Reupke, *Das Wirtschatfssystem des Faschismus*, Berlin, 1930, pp. 39, 115.

(3) Schmid, *Die Arbeiterorganisationen in Italien*, Zurich, 1927, pag. 159.

Lo Stato fascista non è basato nè sulla dottrina individualista, che significa Stato demoliberale, nè sulla dottrina universalista, che significa Stato assoluto o Stato organico. Ma è basato sulla dottrina corporativa, che significa partecipazione di tutti gli elementi individuali e collettivi alla vita comune.

Esso non è nè Stato capitalista, il che significa predominio della classe proprietaria; nè Stato socialista, il che significa predominio della classe proletaria; ma Stato corporativo, il che significa collaborazione di tutte le classi (1).

Il principio corporativo, che avversa la lotta di classe, non ignora tuttavia le classi, in quanto esse si esprimono nelle categorie professionali. Ma, in antitesi col socialismo, esso è unitario, nazionale, ed ammette l'iniziativa privata in economia, esercitata tuttavia sotto il controllo dello Stato, col preciso intento d'ottenere la maggior produzione, nell'interesse di tutti.

Tra l'economia del capitalismo e l'economia del proletariato si pone l'economia dello Stato corporativo, che ha le sue basi giuridiche nella Carta del Lavoro, 13 dicembre 1928, n. 2832 e nella legge per la disciplina giuridica dei contratti collettivi di lavoro in data 3 aprile 1926, n. 563.

Fissando i raffronti tra le varie scuole economiche, daremo brevissimo cenno sui temi seguenti:

I. Natura e valore dell'economia corporativa.

II. Principî fondamentali della dottrina e dell'economia corporativa.

III. Forme ed aspetti dell'economia corporativa.

IV. Organismi dell'ordinamento corporativo.

---

(4) Vedi al riguardo Müller, *Der Faschismus als soziale Wirtschaftsmacht*, Berlin, 1928, p. 62; Vedi Napolitano, *Principii*, cit., p. 55.

74 — I. Natura e valore dell'economia corporativa. — Non intendiamo qui trattare del fondamentale problema dell'esistenza o meno d'una scienza economica corporativa, contrapposta alla scienza economica liberale e alla scienza economica socialista.

Ma la contrapposizione, che siamo venuti costantemente facendo, della dottrina e del principio corporativo alle dottrine e ai principî universalistico e individualistico, porta come conseguenza che esso debba tenersi ben presente anche nel campo economico, in quella forma di proporzione d'interessi, che costituisce, secondo noi, il fondamento e il contenuto della dottrina corporativa, e che deve trovare applicazione nel campo della produzione, più ancora che negli altri campi della vita della nazione (1).

Del resto quest'indagine esula dal campo e dall'indole del presente studio.

Piuttosto, una volta ammessa la funzione dello Stato nelle varie attività della vita sociale, trattiamo, a questo punto, della misura e dei modi, coi quali, nel nostro ordinamento, si perviene all'applicazione del principio dell'intervento dello Stato in materia economica, senza per questo giungere ad una forma di economia controllata o statizzata.

E questo risulterà con maggiore evidenza, considerando gli elementi fondamentali della vita economica colla scorta delle varie dottrine, per porre in rilievo i dati differenziali della dottrina nostra attuale (2).

---

(1) Veggasi in materia ROSBOCH, *La concezione fascista dell'economia*, Milano, 1930; FOVEL, *Economia e corporativismo*, Ferrara, 1929; ARIAS, *Economia nazionale corporativa*, Roma, 1930; SPIRITO, *La critica dell'economia liberale*, Milano, 1930, p. 130 e segg.; D'AMBROSIO M., *Economia politica corporativa*, Roma, 1930, p. 43 e segg.; SERPIERI, *Problemi della terra nell'economia corporativa*, Roma, 1929, pp. 58, 59; NAPOLITANO, *Principii di economia corporativa*, Roma, 1930, p. 93 e segg.

(2) Vedi FOVEL, *Economia e corporativismo*, pp. 6, 7; ARIAS, *Economia nazionale corporativa*, Roma, 1930, p. 17 e segg.

In realtà, quando si studi la posizione delle forze economiche in confronto del potere pubblico, possono presentarsi tre distinte situazioni o soluzioni:

*A*) Le forze economiche sono ignorate dal potere pubblico, che permette la più ampia libertà. E il potere pubblico considera la libertà come condizione essenziale e indispensabile della vita economica. È il regime liberale.

*B*) Le forze economiche dominano e premono sul potere pubblico. Esse impongono una situazione di vita economica, che ha la sua influenza e la sua ripercussione sulla vita e sul regime politico. È il regime marxista o sovietico, che porta alla formazione dello Stato economico (1).

*C*) Le forze economiche sono regolate dal potere pubblico, che le costituisce in unità. Esse, a traverso le loro organizzazioni, sono chiamate a partecipare alle funzioni di governo. È il regime corporativo, che afferma il principio dell'autorità dello Stato in materia economica, e il sistema dell'organizzazione economica e giuridica della società nazionale (2).

75. — Al lume delle tre accennate dottrine, si debbono esaminare gli elementi economici dell'utilità, dell'iniziativa e della situazione reciproca delle forze produttive.

a) *L'utilità.* — La dottrina economica liberale, che è la dottrina dello Stato assente, sostiene che dal libero gioco, come dalla libera lotta, delle forze economiche risulta un ordine naturale, che dà luogo alla più grande utilità e al massimo di prosperità sociale.

La dottrina sovietica o bolscevica, che è la dottrina

---

(1) Vedi Rosboch, *La concezione fascista dell'economia*, Milano, 1930, p. 14 e segg.

(2) Vedi D'Ambrosio M., *Economia politica corporativa*, p. 143 e segg.

dello Stato assorbente e dominatore, afferma che il massimo d'utilità e il massimo di benessere sociale sono realizzati, affidando allo Stato la funzione di produttore diretto e di libero distributore dei beni.

La dottrina corporativa, che è la dottrina dello Stato, che, senza essere nè assente nè assorbente, è regolatore della vita economica, dice che il massimo d'utilità e di prosperità sociale può essere conseguito colla disciplina unitaria delle attività produttive, messe in armonia e in correlazione cogli interessi superiori della nazione.

b) *L'iniziativa.* — Secondo l'economia liberale, l'iniziativa spetta all'individuo e lo Stato non può avere alcuna ingerenza.

Secondo l'economia socialista, la scelta spetta allo Stato e l'individuo non esiste.

Secondo l'economia corporativa, la scelta spetta allo Stato e all'individuo nello stesso contesto, a traverso un procedimento logico di collaborazione, perchè l'iniziativa è riservata al produttore sotto la sorveglianza dello Stato (1).

c) *La situazione reciproca delle energie produttive.* — L'economia corporativa pone sullo stesso piano il capitale e il lavoro; mentre, nell'economia liberale, il capitale domina il lavoro; e, nell'economia marxista, il lavoro domina il capitale.

Per realizzare l'eguaglianza o la parità tra capitale e lavoro, l'economia corporativa organizza gli aggruppamenti professionali, in modo da costituire la rappresentanza legittima degli interessi di categoria. Dall'attività di questi enti s'esprime la collaborazione, più che il conflitto, degli

---

(1) Rosboch, *La concezione fascista dell'economia* cit., p. 55 e segg. Vedi Arias, *L'economia nazionale corporativa*, p. 23 e segg. Vedi più innanzi n. 77.

interessi medesimi, che tendono a proporzionarsi ed a fondersi sotto l'influsso dell'interesse superiore.

Ecco pertanto che la così detta questione sociale viene considerata in modo e con spirito essenzialmente differente dalle diverse dottrine.

La dottrina liberale, che crede all'esistenza d'un ordine naturale, afferma di poter risolvere la questione sociale, affidandola alla libertà e alla forza degli avvenimenti.

La dottrina socialista tende a risolvere la questione sociale, affidando allo Stato tutti i fattori della produzione, e distribuendo la ricchezza prodotta fra i lavoratori, che hanno direttamente contribuito a produrla.

La dottrina corporativa riconosce il valore di tutti gli elementi, che agiscono come produttori nella vita sociale, e costituisce una giustizia di Stato, che è chiamata a determinare quello, che si deve a ciascun individuo e a ciascuna organizzazione, in proporzione e in corrispondenza di quello, che ognuno ha dato come partecipazione alla produzione (1).

Così si tende alla risoluzione dei conflitti sulla base della conciliazione, senza vincitori nè vinti, conforme agli avvertimenti e all'educazione del nostro spirito, diretto a sostituire alle condizioni avverse e disgregatrici, che portano alla divisione degli elementi e alla lotta delle forze sociali, le condizioni concordi e ricostruttive, che portano alla loro fusione, alla loro armonia, alla loro collaborazione.

È il principio dell'unità, che viene applicato anche in regime economico, e che, come in tutte le manifestazioni dello Stato fascista, riposa sui tre principî fondamentali: l'*autorità*, l'*ordine*, la *giustizia*.

L'*autorità*, che presiede all'organizzazione delle forze

---

(1) NAPOLITANO, *Economia corporativa*, Roma, 1930, p. 118 e segg.

sociali; l'*ordine*, a traverso il quale le iniziative possono svilupparsi; la *giustizia*, che si esprime nell'eguaglianza tra gli elementi, che agiscono nel campo della produzione e nell'equilibrio del loro funzionamento.

76. — II. **Principî fondamentali della dottrina e dell'economia corporativa.** — Si può dire che il principio veramente fondamentale è rappresentato dalla *nazione*, base storica e spirituale dello Stato fascista.

La dottrina marxista rivela la contradizione del mondo moderno tra il regno dell'economia, che è quello delle relazioni internazionalizzate, e il regno della politica, che è quello organizzato secondo le strutture nazionali.

Essa prevede che l'economia, che non può adattarsi a restar chiusa tra le frontiere, troverà il modo di percorrere il suo cammino, spezzando le catene, che sono rappresentate dalla costituzione tradizionale degli Stati.

Ecco perchè esiste una corrente della dottrina economica moderna, che sostiene che il principio di nazionalità, dal punto di vista economico, costituisce un mito e una fantasia, perchè l'economia e l'uomo economico sono senza patria (1).

Ora, se pur quest'affermazione può apparire teoricamente esatta, nel senso che i problemi economici possono essere posti in forma generale presso tutti i popoli, senza distinzione di nazionalità, è altrettanto vero che la loro risoluzione, o, quanto meno, il modo di raggiungere la loro risoluzione va considerato in modo differente a seconda dello stadio di evoluzione sociale e, sovra tutto, a seconda del grado di potenza economica di ciascun popolo.

---

(1) Vedi Romier, *Qui sera le maître?* Paris, 1926; Delaisi, *Les contradictions du monde moderne*, Paris, 1928.

Per la risoluzione di tali problemi bisogna tener conto d'un importante elemento. Infatti, mentre nelle altre dottrine, sono stati considerati, in economia, due soli termini, lo Stato, da un lato, e l'individuo, dall'altro, la dottrina corporativa considera, accanto allo Stato, la *società nazionale*, della quale lo Stato è la realizzazione giuridica; e, accanto all'individuo, il *lavoro*, che esso deve sempre fornire, per assumere il proprio carattere di valore produttivo.

Di questi elementi essenziali abbiamo già largamente trattato in altro studio e per questo ad esso rimandiamo (1). Qui accenniamo solo che l'individuo produttore è organizzato nelle associazioni professionali, che sono riconosciute dallo Stato e sono portatrici degli interessi collettivi, costituiti nell'ambiente della produzione.

Il cittadino è una formazione della democrazia. Formazione astratta e sovratutto estrasociale, perchè la dottrina democratica dice che l'uomo, per il solo fatto che esiste, deve partecipare alla vita pubblica.

La dottrina corporativa crea invece il produttore. L'espressione non è originale, ma è originale invece la formazione; perchè, secondo la nostra dottrina, produttore è colui che, senza alcuna distinzione di rango, di professione o di categoria, sia esso imprenditore od operaio, tecnico od impiegato, fornisce il proprio contributo alla produzione.

La dottrina democratica ha creduto di aver dato il maggior prestigio al lavoro elevandolo, sotto tutte le sue forme, al medesimo grado del sapere e della ricchezza, in attesa che esso sia considerato come la più potente sorgente di valore per l'individuo.

La dottrina corporativa ha portato il lavoro alla di–

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 22 e segg., vol. II, n. 162 e segg.

gnità di dovere sociale e di energia necessaria allo sviluppo della potenza nazionale.

Così si possono precisare i seguenti postulati dell'ordinamento economico corporativo:

1.° l'individuo produttore viene organizzato nelle associazioni professionali, che lo Stato riconosce giuridicamente;

2.° la società è considerata come unità nazionale;

3.° lo Stato è la realizzazione giuridica della società nazionale.

Da questi elementi derivano le seguenti principali considerazioni:

*a*) l'individuo vive nella società e in essa sviluppa la propria attività sociale ed economica;

*b*) questa attività si svolge a traverso gli aggregati professionali, che costituiscono, nella loro totalità e nella loro unità, la società nazionale;

*c*) la vita sociale presenta motivi spirituali, sociali e sovratutto economici, che debbono essere organizzati, avendo di mira uno scopo d'interesse superiore;

*d*) la nazione è un'unità economica, nella quale gli individui lavorano per il loro benessere; ma il benessere degli individui non si può concepire disgiunto dalla prosperità e dalla potenza della nazione;

*e*) lo Stato deve provvedere alla direzione della vita economica e all'amministrazione d'una giustizia sociale tra le classi, alla stessa guisa che deve provvedere alle altre forme di giustizia;

*f*) l'economia corporativa presenta i caratteri d'una economia nazionale, che è tuttavia ben lungi dal presentare i caratteri di un'economia di Stato (1).

---

(1) Vedi NAPOLITANO, *Principi di economia corporativa*, p. 48 e segg.; vedi anche FANTINI, *La politica economica del fascismo*, Roma, 1929, p. 23 e segg.

77. — III. Forme ed aspetti dell'economia corporativa. — Per trattare delle forme e degli aspetti, nei quali si sviluppa l'economia corporativa, si deve innanzi tutto porre il quesito: Come considera l'economia corporativa gli elementi, che rappresentano la base della funzione economica?

Dovranno pertanto prendersi in considerazione la *produzione* in generale, il *capitale,* il *lavoro,* il *salario,* e la *protezione delle energie produttive e della produzione medesima,* tenendo presenti le tendenze delle varie accennate dottrine economiche.

a) *La produzione.* — La seconda dichiarazione della Carta del Lavoro dice che la produzione è unitaria dal punto di vista nazionale, che i suoi scopi sono unitari e che si riassumono nel benessere degli individui e nello sviluppo della potenza nazionale.

L'economia liberale ha per solo scopo il benessere dei singoli. L'economia statizzata ha per solo scopo la potenza dello Stato. L'economia corporativa ricongiunge il benessere di ciascuno colla potenza della nazione.

Senza il benessere dei singoli non è possibile la potenza della nazione; senza prosperità e potenza della nazione, il benessere dei cittadini non può essere realizzato. Ed ecco che la coordinazione di tutte le forze produttive della nazione assicura il massimo della produzione, nell'interesse di tutti (1).

La Carta del Lavoro, nella sua IV dichiarazione, dice che nel contratto collettivo di lavoro trova la sua espressione concreta la solidarietà tra tutti i fattori della produzione, mediante la conciliazione degli interessi opposti, degli imprenditori da un lato e degli operai dall'altro, e

(1) Vedi Arias, *L'economia nazionale corporativa* cit., p. 47.

mediante la loro subordinazione agli interessi superiori della produzione.

E la Carta del Lavoro continua esprimendo che dalla collaborazione delle forze produttive deriva reciprocità di diritti e di doveri. L'operaio, il tecnico, l'impiegato sono tutti considerati collaboratori dell'industria, cooperatori attivi dell'impresa economica, la cui direzione è riservata all'imprenditore, il quale deve assumerne le responsabilità (dich. VII).

In tal guisa la proprietà, il capitale, l'iniziativa economica e il lavoro, sono, in dottrina corporativa, considerati come funzioni indispensabili della produzione e come strumenti della prosperità generale.

b) *Il capitale.* — Abbiamo accennato che la Carta del Lavoro (dich. VII) considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione. E, poi che l'organizzazione privata della produzione è una funzione d'interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa viene ritenuto responsabile, verso lo Stato, delle direttive della produzione.

Pertanto il capitale rappresenta un elemento dell'industria, al quale sono affidati compiti, che appartengono, in parte, al campo delle pubbliche attività, coi doveri e colle responsabilità, che ad esse sono inerenti; ed il diritto di proprietà riceve un' altra ben precisata definizione, così nel campo economico, come nel campo giuridico (1).

---

(1) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 228; BODRERO, *Evoluzione fascista del diritto di proprietà* (Lo Stato, 1930, p. 130 e segg.); ROSBOCH, *La concezione fascista dell'economia* cit., p. 21 e segg.; FANTINI, *La politica economica del fascismo*, p. 46 e segg.; D'AMBROSIO M., *Economia politica corporativa*, pp. 150, 169; NAPOLITANO, *Principii* cit., p. 110 e segg.

L'economia liberale considera la proprietà come un diritto, che conferisce la disponibilità completa e indiscussa della cosa o del capitale. L'economia socialista nega la proprietà, e permette agli individui solo un profitto, mentre la proprietà come diritto, è riservata allo Stato. L'economia corporativa considera la proprietà come diritto, come disposizione e come profitto, ma sempre subordinata agli interessi superiori della produzione e della nazione.

È questa una concezione profondamente etica, che eleva la proprietà alla dignità di funzione sociale, mantenendo ad essa il carattere di diritto individuale. Per tale principio, il massimo di benessere collettivo dev'essere conseguito, subordinando la ricchezza e il diritto di proprietà alle finalità nazionali, che devono tuttavia essere poste in armonia colle finalità e colle utilità individuali e collettive.

Superati i conflitti di tendenza e di classe, la proprietà assume, in regime corporativo, una funzione importante e obbligatoria.

Il capitale dev'essere produttivo. Infatti, in un regime, dove la proprietà ed il lavoro, l'imprenditore e l'operaio sono ugualmente considerati produttori; dove il lavoro è un dovere sociale e si reclama il grande sforzo per aumentare la produzione, non si potrebbe ammettere, l'ozio, l'inattività, l'assenza, la contumacia del capitale.

La proprietà inattiva tradisce la sua funzione economica. E non è concepibile in regime corporativo, perchè la proprietà rappresenta un servizio.

Al capitale e alla proprietà deve corrispondere l'iniziativa, di cui si è fatto cenno, e che, nel nostro ordinamento, viene considerata come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione. E, se l'iniziativa manca, interviene lo Stato.

In regime di economia liberale si ha l'iniziativa libera, vale a dire sviluppata dai privati, senza alcun intervento o controllo o disciplina da parte dello Stato. In regime socialista, si ha l'iniziativa pubblica o collettiva, vale a dire l'iniziativa dello Stato, mentre l'iniziativa dei privati è completamente soppressa; i privati sono soltanto incaricati di eseguire materialmente l'iniziativa dello Stato, che ha preso su di sè ogni forma di attività economica e produttiva. In regime corporativo, l'iniziativa viene esercitata direttamente dai privati sotto la loro responsabilità; ma essa è delimitata, sorvegliata, coordinata indirettamente dallo Stato, che deve conciliare l'attività dei privati coll'interesse di tutti.

Ecco che allora si spiega la portata della dichiarazione IX della Carta del Lavoro, secondo la quale l'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando sia insufficiente o mancante l'iniziativa privata; e che esso può assumere la veste e il carattere di controllo, d'incoraggiamento e di gestione diretta (1).

78. — c) *Il lavoro.* — Noi abbiamo più volte ripetuto che il lavoro, in regime corporativo, è considerato un dovere sociale.

Il principio delle giuridica eguaglianza tra i produttori, da un lato i datori di lavoro e dall'altro i prestatori d'opera, viene tutelato mediante le organizzazioni sindacali, gli organi corporativi e il magistrato del lavoro. E vi ha perfetta eguaglianza tra imprenditore e operaio, perchè, se l'imprenditore ha l'iniziativa e la responsabilità dell'azienda produttiva, l'operaio è di esso il collaboratore attivo.

---

(1) Vedi D'Ambrosio M., *Economia politica corporativa*, p. 180 e segg. Vedi più sopra n. 75.

È così che, come ogni attività diretta verso gli scopi della produzione, è dallo Stato tutelata e incoraggiata, altrettanto lo Stato vieta ogni attività, che venga svolta contro gli interessi della produzione, che sono interessi generali dello Stato. Qualsiasi interruzione del lavoro, sia dovuta all'imprenditore (serrata) sia dovuta all'operaio (sciopero), è vietata e punita come delitto; e coloro, che contravvengono al divieto, sono ritenuti parimente responsabili verso la pubblica economia e verso la legge penale (1).

Si dice che l'impiego delle così dette armi economiche rappresenta un diritto e un dovere, allo stesso tempo, dei lavoratori. Ma la pratica ha dimostrato e continua a dimostrare che l'impiego di tali armi si risolve contro l'interesse stesso di chi le adopera e che esse non hanno mai portato grandi vantaggi. Anzi, i loro danni sono, in definitiva, assai maggiori dei benefici.

Se le disposizioni sull'arbitrato obbligatorio, che tuttavia non possono essere applicate regolarmente, perchè manca una sanzione per la loro inosservanza, esistono in tutte le legislazioni, questo significa che vi ha la tendenza ad abolire, come dannose, le così dette armi economiche. E se questa è una constatazione precisa e assoluta, non può non far meraviglia che venga considerata con diffidenza la magistratura del lavoro, istituita dalla legislazione nostra attuale, che veramente realizza la forma obbligatoria della risoluzione giuridica delle controversie del lavoro.

Si dice che si deve ricorrere alle armi economiche in nome della libertà. Ma si può rispondere che si debbono invece vietare in nome dell'equità, della giustizia,

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 230.

del benessere e della pace sociale; ed anche in nome della libertà stessa.

d) *Il salario.* — È questo il tema, sul quale si sono agitati i maggiori dissidi e i più gravi problemi (1). Noi qui accenniamo, assai brevemente, solo alla disciplina del salario, costituita dal nostro ordinamento corporativo.

Secondo l'economia liberale, il salario non rappresenta che il prezzo del lavoro, che deve formarsi sul mercato industriale, conforme alle leggi della concorrenza, della domanda e dell'offerta. Ogni intervento, secondo la dottrina in parola, non potrebbe che turbare quella, che viene definita la formazione naturale del salario.

Secondo l'economia socialista il salario viene considerato come una tappa nel cammino del lavoratore, che, dopo essere passato a traverso la servitù del lavoro, deve passare attraverso il regime del salariato, per poter diventare il padrone dei mezzi di produzione. E, dato il suo carattere, il salario del lavoratore dev'essere, in regime socialista, il migliore possibile.

La dottrina corporativa considera il salario come la retribuzione di colui, che fornisce la propria opera alla produzione. Ma, poi che il lavoratore è un collaboratore dell'impresa e dell'industria, e, poi che la produzione deve essere considerata nella sua unità, deve esistere una giusta rispondenza tra le condizioni della produzione e l'emolumento di colui che lavora.

Così il salario, secondo quanto è disposto dalla Carta del Lavoro (dich. XII), dev'essere commisurato alle condizioni seguenti: le necessità normali della vita; le possibilità della produzione; il rendimento del lavoro. Inoltre

---

(1) Vedi Reupke, *Das Wirtschaftssystem des Faschismus*, Berlin, 1930, p. 27 e segg.

la determinazione del salario è e dev'essere sottratta a qualsiasi norma di carattere generale, per essere solo affidata all'accordo delle parti (1).

Ma, quando si dice che il salario dev'essere commisurato nel modo prescritto dalla Carta del Lavoro non si fa, in definitiva, che applicare il principio sindacalista tradizionale della relatività del salario. E quando si dice che la fissazione del salario dev'essere sottratta a qualsiasi norma di carattere fisso e generale, per essere affidata all'accordo delle parti, non si fa che dar modo allo stesso operaio, attraverso le proprie organizzazioni professionali, di fissare l'ammontare del proprio salario, mantenendo al salariato, a qualsiasi categoria esso appartenga, il carattere di collaboratore dell'industria (2).

Vi ha, in queste determinazioni, l'applicazione precisa del principio corporativo, secondo il quale tutte le necessità inerenti alla produzione devono essere fissate nel concorso e nella conciliazione dei rispettivi interessi, sulla base della considerazione dei dati obiettivi, che debbono essere tenuti presenti nella determinazione.

Infatti la Carta del Lavoro non manca di dare le direttive generali, per la determinazione delle retribuzioni dei lavoratori. E tali direttive sono rappresentate dai dati delle amministrazioni pubbliche, dell'istituto centrale di statistica e delle associazioni professionali sulle condizioni della produzione e del lavoro, sulle situazioni del mercato finanziario e sulle variazioni nelle condizioni di vita degli operai.

---

(1) Vedi D'Ambrosio M., *Economia politica corporativa*, n. 257 e segg.; Napolitano, *Principii* cit., pp. 126, 131 e segg.

(2) Veggasi al riguardo Riva Sanseverino, *Salario minimo e salario corporativo*, Roma, 1931, p. 40 e segg.; Arias, *L'economia nazionale corporativa*, pp. 81 e segg., 95 e segg.; Arias, *Verso il salario corporativo* (*Il Popolo d'Italia*, 1931, n. 157).

e) *La protezione dei produttori e della produzione.* — La legislazione dello Stato fascista sta all'avanguardia di tutte per la protezione legale degli operai.

Lo Stato controlla il fenomeno dell'occupazione e della disoccupazione e gli uffici di collocamento sono costituiti sotto la vigilanza degli organi corporativi, che vigilano sull'applicazione della legge. Gli uffici di collocamento sono costituiti a base paritetica; i datori di lavoro hanno l'obbligo di assumere i prestatori d'opera per il tramite dei detti uffici. Ma le associazioni professionali di lavoratori hanno l'obbligo di esercitare un'azione selettiva fra i lavoratori stessi, diretta a elevarne sempre di più la capacità tecnica e il valore morale.

La Carta del Lavoro precisa poi come debbano essere curate tutte le disposizioni relative alla protezione degli operai, sia per ciò che riguarda la prevenzione degli infortuni e la polizia del lavoro, sia per tutte le altre norme da osservarsi al riguardo.

Di più la legislazione assistenziale fascista, animata dallo spirito corporativo e collaborazionistico, che domina su tutto l'ordinamento e che più specialmente si esprime in questo campo, riafferma che la previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione.

Il datore di lavoro e il prestatore d'opera debbono concorrere proporzionalmente negli oneri di essa. E lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, coordina e unifica gli istituti di previdenza. Per tal guisa esso ha per principale obiettivo, in questo campo, il perfezionamento della legge sugli infortuni, il miglioramento e l'estensione dell'assicurazione sulla maternità, l'assicurazione delle malattie professionali, come avviamento all'assicurazione generale contro tutte le malattie, il perfezionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione

involontaria, l'adozione di forme speciali assicurative per giovani lavoratori (1).

Riguardo ancora alla parte assistenziale, rientra fra i compiti delle associazioni dei lavoratori la tutela dei loro rappresentati nelle pratiche amministrative e giudiziarie, relative alle assicurazioni infortuni e alle assicurazioni sociali.

Inoltre nei contratti collettivi di lavoro debbono essere predisposte casse mutue per malattia, col contributo dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera, da amministrarsi da rappresentanti degli uni e degli altri, sotto la vigilanza degli organi corporativi.

L'assistenza dei propri rappresentati, soci e non soci, è un diritto e un dovere delle associazioni professionali, che debbono esercitare direttamente le relative funzioni. E infine uno dei principali doveri delle associazioni stesse è quello di curare l'educazione e l'istruzione, specie professionale, dei propri rappresentati, soci e non soci, completando così l'azione delle opere nazionali relative al dopolavoro e alle altre iniziative di educazione (2).

79. — IV. Organismi dell'ordinamento corporativo. — Tali sono il *sindacato*, la *corporazione* e il *magistrato del lavoro*.

Di questi tre elementi noi tracceremo brevemente le caratteristiche funzioni nel campo dell'economia corporativa, rimandando ad altra sede lo studio della loro definizione e della loro attività giuridica.

A) Il sindacato. — Il sindacato è l'organizzazione delle forze produttive, secondo le categorie della produ-

---

(1) Vedi dichiarazioni XXII a XXVII della Carta del Lavoro.

(2) Vedi dichiarazioni XXVIII, XXIX e XXX della Carta del Lavoro Per un'ampia esposizione al riguardo vedi BORTOLOTTO, *La politica sociale dello Stato fascista* (in preparazione).

zione. Esso è la formazione riconosciuta dallo Stato e fornita di capacità, d'attribuzioni e di poteri, per il raggiungimento degli scopi, che sono inerenti agli interessi professionali, messi in correlazione cogli interessi generali della nazione.

Il sindacalismo fascista differisce essenzialmente da tutte le altre forme e organizzazioni sindacali. Esso, anzi, è stato considerato come uno di quegli avvenimenti (e lo è realmente), che spezzano il corso e disturbano lo sviluppo del sindacalismo internazionale, e che sono rappresentati, da un lato, come una forma di neo-capitalismo, e dall'altro, come un'infiltrazione, che si dice dannosa, del principio di nazionalità nella stessa classe operaia, votata, dalle dottrine marxiste, all'internazionalismo.

In verità questo nostro sindacalismo non solo disturba, ma combatte strenuamente il sindacalismo internazionale, in base a quella dottrina economica corporativa, che avversa la dottrina marxista e in base a quelle considerazioni, che verremo esponendo, sulla formazione, sulla struttura e sulla funzione giuridica dello Stato, che è essenzialmente diversa da quella dello Stato sindacale (1).

Quanto al preteso neo-capitalismo, noi non facciamo che richiamare quanto è stato dianzi esposto riguardo alla proprietà e al capitale in regime corporativo, per chiarire come la considerazione delle forze produttive, delle iniziative economiche e dei mezzi, che per esse sono indispensabilmente necessari, è assai diversa in dottrina corporativa di quello, che non sia in dottrina liberale capitalista (2).

---

(1) Vedi Dechant, *Der Berufsverein al Staatsorgan*, Wien 1931, p. 15 e segg.

(2) Vedi più sopra p. 77.

Riguardo all'infiltrazione dei principii di nazionalità nel campo dell' organizzazione operaia, noi confermiamo che la nazione, come siamo venuti esponendo durante tutto intero il corso di questa trattazione, è veramente il fulcro e il fondamento di tutta la struttura morale economica e politica.

Si tratta adunque di ben più che un'infiltrazione. Essa rappresenta un principio ispiratore e dominatore di tutta l'esistenza. E se, esponendo i dati e le caratteristiche del sindacalismo italiano, noi sentiremo, di quando in quando, ricorrere talune analogie ed affinità col sindacalismo mondiale, noi troveremo tuttavia che, al di sopra di tutti gli altri elementi differenziatori, vi ha, nel nostro ordinamento, questo spirito e questo carattere nazionale, che è una realtà, e, a un tempo, un ideale morale; ed esso è forte come l'esistenza, e profondo e persistente come la storia.

I principii fondamentali dell'organizzazione sindacale italiana sono:

*a*) le associazioni professionali sono entrate nella vita dello Stato, per portare il contributo dei loro ordinamenti giuridici particolari entro all'ordinamento giuridico generale;

*b*) lo Stato riconosce giuridicamente i sindacati professionali, che hanno il compito di rappresentare gli organizzati e di tutelarne gli interessi professionali, ponendoli in armonia cogli interessi generali della nazione;

*c*) i sindacati fascisti comprendono tutte le forze produttive della nazione e sono costituiti conforme ai differenti interessi: da un lato i datori di lavoro, dall'altro i prestatori d'opera; essi costituiscono i sindacati di categoria;

*d*) i sindacati di categoria d'ogni industria assicurano l'eguaglianza giuridica tra i fattori della produzione e mantengono la disciplina della produzione e delle attività produttive;

*e*) i sindacati di categoria, (per i datori di lavoro da un lato e per i prestatori d'opera dall'altro) stipulano contratti collettivi, che sono obbligatori per tutti gli appartenenti alle categorie;

*f*) nel contratto collettivo di lavoro trova la sua concreta espressione la solidarietà tra i vari fattori della produzione, mediante la conciliazione degli interessi opposti (degli imprenditori e degli operai) e la subordinazione degli uni e degli altri agli interessi superiori della produzione nazionale;

*g*) i sindacati sono riuniti in corporazioni, delle quali diremo più innanzi.

In questo modo il sindacato fascista diventa un elemento essenziale della vita dello Stato (1); perchè, oltre a funzioni disciplinatrici e normative nei riguardi dell'attività produttiva, le organizzazioni professionali propongono le persone, che sono destinate a costituire la rappresentanza politica della Camera dei deputati, come spetta ad esse scegliere le persone, che sono destinate a costituire la rappresentanza corporativa del Consiglio nazionale delle corporazioni.

Così, mentre, sino a questo momento, tutta l'economia sociale era compresa e si sviluppava attorno a due termini ufficialmente riconosciuti, l'individuo e lo Stato, nella dottrina fascista e corporativa noi abbiamo un terzo elemento, che è rappresentato dall'associazione professionale, giuridicamente riconosciuta dallo Stato.

L'economia liberale considera l'uomo come un elemento economicamente isolato, che deve, per suo conto, procurarsi i maggiori e migliori vantaggi calcolati dal punto di vista individuale. L'economia corporativa considera l'in-

---

(1) Vedi più innanzi n. 102.

dividuo in collaborazione sempre più stretta coi suoi simili e come parte del gruppo sociale, al quale esso appartiene. Per ciò, mentre l'economia liberale ignora la esistenza dei sindacati e mentre quella socialista costituisce le organizzazioni e le dirige contro lo Stato, l'economia corporativa costituisce i sindacati nello Stato e li fa collaborare alle funzioni pubbliche.

80. — Il sindacalismo fascista è l'applicazione pratica della dottrina, che riconduce tutte le forze professionali e produttive entro l'orbita e l'organizzazione dello Stato, che ne fa delle energie concordemente dirette verso la produzione della ricchezza, verso il benessere degli individui e del popolo e verso la realizzazione della potenza nazionale.

In verità, il principale difetto delle dottrine liberali e democratiche consiste appunto nell'insufficiente considerazione dei valori, delle forze sociali e dei gruppi sociali, che vivono nella nazione.

Una parte assai importante di questi gruppi sociali ha, in effetto, la tendenza a costituire una propria sfera d'attività, formulando un proprio ordinamento giuridico, che, essendo fuori dell'ordinamento giuridico generale dello Stato, rappresenta un pericolo e un danno.

Ma questo stato di cose è tuttavia la conseguenza necessaria della dottrina liberale e della dottrina democratica, che hanno dominato tutta la vita economica del XIX secolo, e che hanno non soltanto ignorato, ma vietato il costituirsi delle associazioni professionali, precludendo così l'esistenza collettiva a potenti valori economici e ad importanti forze sociali; senza considerare che la loro tendenza associativa era ed è una vera necessità di vita e di sviluppo.

Fu così che i gruppi economici, come in altri momenti della storia i gruppi confessionali e intellettuali, hanno costituito la loro esistenza al di fuori e al di là dei divieti ufficiali; e che il sindacalismo ebbe la sua origine come una manifestazione d'indipendenza di fronte a quella stessa dottrina, che predicava le prerogative naturali dell'individuo e il dono prezioso e intangibile della libertà.

La classe degli operai, che saranno più tardi i proletari, ha costituito le organizzazioni, che, per la loro natura, e per la loro stessa origine, dovevano essere antiliberali e antidemocratiche. Antiliberali, perchè la dottrina liberale, nel suo persistente e unico proposito di protezione della libertà, non aveva fatto nulla per la protezione e per l'elevazione del popolo lavoratore Antidemocratiche, perchè la democrazia, pur avendo emanate leggi sociali importanti, aveva costituita la sua organizzazione e sviluppata la propria attività economico sociale secondo una direttiva nettamente capitalista, e per ciò contraria agli interessi delle masse meno fornite di mezzi economici e di vantaggi sociali.

Ed ecco che, allora, il sindacalismo è apparso a formazione di classe e a carattere rivoluzionario. A formazione di classe, perchè ha riunito i proletari sacrificati, malcontenti e riottosi. A carattere rivoluzionario, perchè l'attività del sindacalismo si è sviluppata fuori dello Stato, sovente contro lo Stato, cercando di sottometterlo ai propri interessi di classe, nel convincimento che la conquista della funzione giuridica sarebbe stato il miglior mezzo per raggiungere i propri scopi.

La dottrina dell'economia corporativa, che ha per base lo Stato come persona giuridica sovrana, costituisce i sindacati nello Stato e su base nazionale, e riunisce, come in un fascio armonico, in un solo insieme le forze della pro-

duzione (1). Ma occorre che, corrispondentemente, lo Stato costituisca la struttura giuridica, nella quale le associazioni sindacali, come tutti gli aggruppamenti sociali, possano trovare l'ambiente più adatto, così per lo sviluppo delle loro attività, come per la tutela giuridica dei loro interessi (2).

81. — A questo proposito presenta vera importanza e grande valore la dottrina della massa nella formazione degli aggregati sociali e delle istituzioni giuridiche, che noi altrove sviluppiamo largamente, conforme alle direttive, che regolano, in Italia, la formazione delle organizzazioni professionali (3).

Infatti la dottrina corporativa è veramente la dottrina della massa, considerata al di là della classe, della fazione, del partito, della categoria e dell'organizzazione, per costituire il grande complesso di tutti gli interessi e di tutti gliindividui: la società, che si ricongiunge alla nazione.

Con questa dottrina e con queste direttive, la nostra organizzazione delle forze produttive e la nostra economia hanno realizzato quello che, in teoria, si vuol realizzare da lungo tempo da altre scuole e da altre dottrine.

La dottrina della massa, in materia corporativa, potrebbe rivelare molti gravi difetti ed errori, così delle dottrine democratiche, come delle dottrine sindacaliste internazionali e rivoluzionarie.

Ci rivelerebbe l'irrealità, l'ideologismo astratto della dottrina democratica, che pretende che l'uomo, nascendo

---

(1) Vedi Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, p. 9.

(2) Vedi Stalinsky, *Die Grundlagen der faschistischen Staatslehre*, München, 1930, parte I.

(3) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 67 e segg.

libero, ha il diritto e la capacità di governarsi da solo; mentre l'uomo ha il dovere e sente il bisogno di essere governato. Rivelerebbe la contraddizione della scuola sociale, che si stupisce perchè in regime corporativo le forze sociali si organizzano in seno dello Stato; mentre vorrebbe organizzarle fuori dello Stato e per conseguenza contro lo Stato. Rivelerebbe infine l'incongruenza del sindacalismo, che vorrebbe sottrarre le forze sociali alla così detta tirannia dello Stato, vale a dire all'autorità dello Stato, per sottometterle, in nome della libertà, all'autorità, vale a dire alla tirannia, del dirigente del sindacato.

Perchè, per quanto si parli di popolo, di massa, di gruppi, di proletariato, si avverte che, a traverso i gruppi, appaiono i capi; a traverso la massa, si sentono gli organizzatori; a traverso il proletariato, si trovano gli apostoli, che spesso sono falsi e interessati; a traverso il popolo, si costituiscono le oligarchie.

Tutta la storia della repubblica democratica, come tutta la storia della rivoluzione sociale, non è che la formazione, l'apparizione, l'evoluzione, la modificazione delle oligarchie, le quali, sotto il manto dell'umanità e della tutela degli interessi di classe, hanno esercitato sempre delle dure imposizioni. E, di fronte ai sacrifici, che esse hanno reclamati, ben lievi sono stati i conseguimenti, le conquiste, i vantaggi, che hanno potuto offrire agli organizzati.

Secondo la dottrina corporativa, la massa non rappresenta più un assieme, composto di classi in contrasto, ma essa è la fusione d'interessi differenti. E la massa non è più dannosa, perchè l'individuo non porta più dentro di essa la finalità delle proprie aspirazioni e la brutalità dei propri egoismi, ma ad essa, fornisce invece il contributo delle proprie energie e delle proprie attività.

Vi ha, in effetto, la proporzione e la concorde direzione degli interessi e la coordinazione e lo sforzo delle volontà verso l'unità. Ma occorre che una forza superiore disponga l'organizzazione e coordini le attività. Tale forza non può essere che lo Stato, il quale ha il potere di realizzare l'unità e di costituire i rapporti giuridici tra gli individui e le collettività. Esso può intervenire in tali rapporti di diritto colla propria personalità giuridica, senza per questo rinunciare ad alcuna delle prerogative della propria sovranità.

Ed ecco che appare la grande, fondamentale differenza, esistente tra lo Stato, costituito secondo la dottrina sindacale, e lo Stato, ordinato a struttura corporativa, secondo la nostra dottrina.

La dottrina sindacale esige che lo Stato, di fronte alle organizzazioni sindacali, limiti le proprie funzioni e rinunci alle proprie attribuzioni e alla propria autorità, a solo vantaggio delle organizzazioni. Lo Stato sindacalista, che ne risulta è, sotto qualche punto di vista, subordinato al sindacato. A poco a poco si spoglia della sua sovranità, della sua personalità giuridica e del suo potere pubblico, per rappresentare puramente un insieme di servizi e di istituzioni. I sindacati funzionano nello Stato; ma, lontano dallo Stato, essi organizzano e dispongono le loro attività, che sono spesso contrarie alle direttive e alla vita dello Stato. E i sindacati rappresentano e costituiscono un ordinamento giuridico particolare, contrario all'ordinamento giuridico generale.

Nel regime corporativo, attualmente istituito in Italia, questo dualismo non è possibile. Lo Stato fascista conserva la sua piena superiorità e riunisce tutte le forze della nazione; ciò che risponde alle necessità della vita sociale e all'equilibrio dell'esistenza giuridica. L'ordinamento giu-

ridico generale dello Stato corporativo non è, nè potrebbe essere, in contraddizione e in antagonismo colle organizzazioni giuridiche particolari, che sono nello Stato e dànno il loro contributo alle funzioni dello Stato.

Un problema fondamentale riceve così la sua risoluzione. La dottrina corporativa cancella l'antagonismo tra sindacato e Stato e fa dell'organizzazione professionale un elemento essenziale per la struttura giuridica ed economica della nazione.

La Carta del Lavoro dice, alla dichiarazione III, che la organizzazione sindacale e professionale è libera. Ma spetta soltanto al sindacato regolarmente costituito, riconosciuto e sottomesso al controllo dello Stato, il diritto di rappresentare legalmente tutta la categoria professionale degli imprenditori e degli operai, per la quale è stato costituito. A lui spetta proteggerne gli interessi, di fronte allo Stato e alle altre organizzazioni professionali; e deve infine stipulare i contratti collettivi di lavoro.

Il sindacato professionale sviluppa la propria attività sotto il controllo dello Stato, che lo ha giuridicamente riconosciuto, e che gli affida attribuzioni e poteri per l'esercizio della propria attività.

Le attribuzioni del sindacato professionale sono in genere le seguenti:

*a*) amministrazione dei beni del sindacato, che sono, allo stesso tempo, beni degli organizzati;

*b*) organizzazione e disciplina dei produttori, appartenenti alla categoria, per la quale il sindacato è stato costituito;

*c*) rappresentanza e tutela giuridica degli organizzati, di fronte allo Stato e alle altre associazioni professionali;

*d*) perfezionamento della produzione e del lavoro;

*e*) assistenza, istruzione ed educazione morale e professionale dei produttori;

*f*) regolamento dei contratti collettivi di lavoro (1).

I poteri affidati al sindacato professionale, si possono raggruppare nelle quattro categorie seguenti:

*a*) disciplinari;

*b*) tributari;

*c*) discrezionali;

*d*) regolamentari.

Di tutti i poteri, il più importante è, senza dubbio, quello regolamentare, in forza del quale, sull'accordo di due sindacati professionali, si provvede alla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, che diviene obbligatoria per le associazioni contraenti e per gli organizzati, che le compongono (2).

82. — B) La corporazione. — I sindacati, nelle loro formazioni primarie e superiori, sono riuniti tra di loro, (sindacati di datori di lavoro, da un lato, e sindacati di prestatori d'opera, dall'altro) da un organo di collegamento, od organo corporativo, per regolare in accordo i rispettivi interessi e le matèrie relative alla branca speciale dell'industria, alla quale appartengono. Vale a dire, le modalità della produzione, le retribuzioni, la disciplina del lavoro, il mercato del prodotto, l'assistenza e la protezione dei lavoratori, ecc.

Questa formazione costituisce la corporazione, che è un'istituzione fondamentale dell'economia corporativa e dello Stato fascista; perchè, se essa realizza la conciliazione e l'armonia nell'economia nazionale, essa realizza

---

(1) Per un'ampia esposizione in materia, che qui non è necessario ripetere, vedi: Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 64 e segg. e vol. II, n. 195 e segg.

(2) Vedi Bortolotto, Op. cit., vol. II, n. 201 e segg.

pure un importante funzione nell'ambiente giuridico e politico (1).

Nella sua funzione economica, la corporazione è una formazione unitaria, composta dei seguenti elementi:

*a*) il sindacato dei datori di lavoro, che rappresenta gli interessi dell'industria;

*b*) il sindacato dei prestatori d'opera, che rappresenta gli interessi del lavoro;

*c*) l'organo dello Stato, che rappresenta gli interessi superiori della produzione e che costituisce l'unità corporativa col collegamento dei due accennati elementi.

La corporazione, così costituita, formazione complessa per il concorso dei tre elementi e per la coincidenza dei tre differenti interessi, svolge un'attività verso la conciliazione degli interessi medesimi e verso la risoluzione dei conflitti, che vi si riferiscono.

Conflitti, che non rappresentano più una lotta tra il capitale e il lavoro, per la risoluzione delle questioni relative alla produzione, attraverso l'impiego delle armi economiche; ma che, pur serbando l'aspetto di conflitti ideali d'interessi, sono risoluti in seno alla corporazione, che ha il dovere di conciliare le esigenze opposte. E, quando tale conciliazione non sia possibile, ogni decisione dev'essere devoluta alla magistratura del lavoro.

La funzione economica della corporazione appare adunque, conforme alla V dichiarazione della Carta del Lavoro, come l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e la rappresentazione integrale dei loro interessi. E, poi che gli interessi della produzione sono degli interessi nazionali, le corporazioni devono essere considerate come organi dello Stato.

---

(1) Vedi PAVESI, *Economia corporativa e dottrine realiste*, Bologna, 1929, p. 129 e segg.

Riesce così facile esprimere l'idea e la funzione della corporazione, dal punto di vista dell'utilità economica. E se, come si è accennato, la scuola liberale sostiene che dal libero gioco delle forze economiche si compone un ordine naturale, che produce la maggiore utilità e il massimo di prosperità sociale; se la scuola socialista afferma che la più grande utilità e il massimo di benessere sociale si possono solo realizzare confidando allo Stato la funzione di produttore diretto e di distributore di beni, la dottrina corporativa dice che il massimo d'utilità e di prosperità sociale può essere realizzato a traverso la disciplina unitaria delle attività pubbliche e private, in accordo colle utilità superiori della nazione, vale a dire attraverso la funzione economica della corporazione.

Ma la realizzazione pratica di tale scopo reclama che gli organi corporativi siano distribuiti nei differenti centri, dove le organizzazioni professionali si sono costituite.

Si hanno così le corporazioni provinciali, le corporazioni regionali, la corporazione nazionale.

La corporazione nazionale è costituita dal Consiglio Nazionale delle corporazioni, sul quale abbiamo largamente trattato in altro lavoro ed al quale rimandiamo per non incorrere in ripetizioni, che noi desideriamo assolutamente evitare (1).

Vi ha, quando si parla di corporazione, una considerazione importante, fondamentale da farsi, per quello che riguarda il valore della nazione e la portata dell'interesse nazionale nell'esercizio della funzione economica.

Il concetto di nazione, il concetto di unità e di produ-

(1) Per la organizzazione e funzione della corporazione vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II n. 211 e segg.; e, per il Consiglio Nazionale delle corporazioni, ivi, n. 287 e segg.

zione unitaria appaiono qui colla figura dell'organismo corporativo, che « tiene le sue radici nel terreno sindacale delle categorie, proprio perchè ogni interesse economico nasce come interesse di categoria; delle categorie che costituiscono la prima sintesi degli egoismi individuali; ma pone il suo fine fuori delle categorie, nell'interesse unitario della produzione, che coincide coll'interesse generale della collettività della nazione, da dove poi si riverbera nuovamente sulle categorie e sugli individui » (1).

84. — C) La magistratura del lavoro. — Qualora la conciliazione dei rispettivi interessi e la tutela di essi non possa essere raggiunta nè a mezzo degli accordi tra associazioni professionali, nè col ministero dell'organo corporativo; e qualora divergenze intervengano, sia sui patti intercorsi, sia su nuove circostanze del rapporto di lavoro, l'istituto, chiamato a risolvere le controversie, è la magistratura del lavoro (2).

La magistratura del lavoro, creata colla legge 3 aprile 1926, n. 563, è istituto fondamentale del nostro ordinamento giuridico.

La portata economico-sociale di questo istituto, che è apparso in corrispondenza col divieto sanzionato dell'autodifesa, può dar giustificazione e limite a nuove più ampie attribuzioni affidate al terzo potere pubblico, in confronto dell'attività degli altri due poteri dello Stato (3).

La divisione dei poteri dispone che la legislazione crea

---

(1) Maraviglia, *La fase dell'economia corporativa* (Tribuna, maggio 1931).

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol II, n. 221 e segg., n. 325 e segg.

(3) Vedi Rispoli, *La funzione del giudice e il nuovo regime* (giornale Il Tevere, 12 settembre 1929).

la norma di diritto, l'amministrazione la attua in via normale, la giurisdizione la attua in concreto in caso di controversia.

Il processo è il mezzo, di cui la giurisdizione si serve, per interpretare la legge e renderla alla fine obbligatoria, non per la generalità dei cittadini, ma per i soggetti, verso i quali l'atto giurisdizionale si dirige, per quanto concerne il caso speciale, che viene portato in discussione e che forma oggetto della controversia.

Così la sentenza del magistrato rappresenta la legge, che si attua fra le parti e che non ha valore generale nel senso vero e proprio della parola.

In ordinamento corporativo, come al potere esecutivo è stata data facoltà d'emanare norme giuridiche destinate a regolare speciali rapporti, così anche alla giurisdizione è stato assegnato un compito, che supera la sua normale funzione d'interpretazione del diritto e di regolamento d'una controversia attuale, nell'orbita del diritto oggettivo esistente.

La dichiarazione V della Carta del Lavoro e l'art. 13 della legge 3 aprile 1926, n. 563 stabiliscono che la magistratura del lavoro è l'organo, con cui lo Stato interviene a regolare le controversie del lavoro, sia che vertano sull'osservanza dei patti e delle norme esistenti, sia che vertono sulla determinazione di nuove condizioni di lavoro.

I due casi sono essenzialmente diversi. La magistratura del lavoro è chiamata, da un lato, a risolvere le controversie dipendenti dall'applicazione di norme esistenti, vale a dire a esercitare la funzione normalmente affidata alla magistratura, che è quella d'interpretare e d'applicare nella giusta forma e misura una disposizione normativa o un patto contrattuale. Ma, d'altro lato, essa è anche

chiamata a dirimere controversie, che vertono sulla determinazione di nuove condizioni di lavoro, il che significa che il magistrato deve regolare rapporti giuridici nuovi, non contemplati da norme e non definiti da precedenti accordi di volontà. Per ciò egli deve fissare la regola e formulare la norma giuridica, che presieda allo svolgimento di detti rapporti.

Vi ha sempre maggiore tendenza a fornire l'organo giurisdizionale di poteri, che vanno al di là della pura interpretazione e della rigida applicazione della legge, per definire atti, regolare rapporti, emettere manifestazioni di volontà, che hanno valore più vasto della sentenza interpretativa e che assumono l'espressione d'una norma valida rispetto ad una generalità d'interessati (1).

In verità le leggi non provvedono a tutti i casi, che possono presentarsi, perchè si limitano a dettare le linee generali e il piano generico, su cui debbono istituirsi e svolgersi i rapporti giuridici.

Il magistrato colloca sul piano generale della legge la situazione, che può desumere dai dati, che gli vengono esposti sui rapporti esistenti; e sul piano stesso considera e valuta le pretese avanzate dai portatori di opposti interessi. Dalla considerazione di questi elementi, trae la materia per la formazione della norma regolatrice, che egli deve creare, e che dovrà presiedere allo svolgimento dei rapporti in esame.

Si profila qui la figura d'un potere discrezionale dell'attività giurisdizionale ben più ampio e diverso di quello, che le è stato finora consentito nell'ambito delle attività processuali. Perchè questo esce dal campo formale, per investire importanti interessi nel campo del diritto sostantivo.

---

(1) Vedi Rispoli Mon. cit.

Per questo meritano attenta considerazione, oltre che il valore giuridico, anche il valore politico-sociale e quello economico della funzione giurisdizionale.

Sotto l'aspetto politico-sociale, la giustizia dà l'idea di un'attività che, oltre che mezzo di tranquillità, è anche mezzo di educazione. Ma altrettanto, e maggiormente, forse, sotto l'aspetto economico, la giustizia può presentare i caratteri d'una funzione potentemente equilibratrice ed educativa, se i problemi, che riguardano l'organizzazione e la collaborazione delle forze sociali e produttive, anzichè essere lasciati alle libere e incomposte forze delle aggregazioni, sono affidate alla disciplina del diritto.

In regime corporativo, questo aspetto economico della giurisdizione è fondamentale ed è conforme ai principi dello Stato sovrano, che solo ai suoi poteri affida il presidio dei valori e delle forze nazionali, cancellando i resti di quell'economia liberale, che in Italia aveva permesso la sostituzione della volontà del più forte e della prepotenza del più audace all'ordine ed alla legge (1).

85. — Sono questi gli organismi dell' ordinamento e dell' economia corporativa, a mezzo dei quali si realizza l'unità di disciplina delle forze e l'unità di tutela degli interessi, inerenti alla produzione.

Unità, perchè gli istituti sono tutti fondamentali, essenziali, necessari, e formano parte d'un sistema così intimamente connesso, che, se uno degli elementi manca, tutto il sistema cade. Ed è unità anche perchè qui, veramente,

---

(1) Per una diffusa esposizione in materia vedi PERGOLESI, *Il diritto processuale del lavoro*, Roma, 1929, I, p. 147 e segg. Per quanto riguarda la formazione e la natura della decisione corporativa, vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 238 e segg.

un sentimento di solidarietà sociale presiede allo svolgimento dei rapporti corporativi.

In verità tutti gli interessi, che ciascun ente od organo tutela, se pur hanno un peculiare profilo, si ricongiungono ad una comune entità superiore. Gli interessi particolari, che sono in gioco, quello, da un lato, dei datori di lavoro e, dall'altro, quello dei lavoratori, si ricongiungono a due interessi superiori: quello della produzione e della potenza della nazione, e quello dell'equità e della giustizia.

Se il sindacato tutela gli interessi della categoria professionale, esso lo fa solo nell'orbita dell'interesse nazionale, del quale l'interesse di categoria costituisce un elemento. Se la corporazione tutela gli interessi generali della produzione, essa tutela anche gli interessi della categoria, che negli interessi generali sono compresi. Se la magistratura del lavoro tutela i principî dell'equità e della giustizia, li tutela in quanto regolano gli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori ad un tempo.

La differenza è di forma e di mezzi, ma lo scopo è unico ed identico. Vi ha unità di funzioni, ma vi ha differenza di proporzioni, nella tutela degli interessi vari, in relazione collo scopo finale.

Colla scorta di tali considerazioni, possiamo dare la definizione degli istituti fondamentali dell'ordinamento corporativo, il sindacato, la corporazione, la magistratura del lavoro.

*a*) Il Sindacato è l'associazione dei produttori, appartenenti ad una stessa categoria professionale, per la tutela dell'interesse professionale collettivo, nell'ambiente creato dagli interessi superiori della produzione e dalle ragioni della equità.

*b*) La Corporazione è la formazione unitaria delle associazioni professionali di categoria, per la tutela degli interessi

superiori della produzione nazionale, nell'ambiente creato dagli interessi professionali e dalle ragioni dell'equità.

*c*) Il Magistrato del lavoro è l'organo, con cui lo Stato interviene a regolare le controversie del lavoro, per la tutela delle ragioni dell'equità, nell'ambiente creato dagli interessi superiori della produzione nazionale e da quelli della categoria professionale (1).

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 26

## Capitolo IV.

# L'UNITÀ POLITICA E I SUOI SCOPI

86. Unità morale e unità politica. — 87. L'unità italiana. — L'unità politica e le tendenze nazionali. — 88. La funzione politica. — 89. Politica e diritto pubblico. — 90. L'unità e il fine politico. — 91. Politica, società e Stato. — 92. Lo Stato e il potere politico. — 93. Le ideologie politiche e la realtà fascista.

86. — La nazione, oltre che unità morale ed economica, è anche *unità politica.*

Unità politica significa *unità costituzionale*, ed appare come *collaborazione di volontà e d'istituti*, verso gli scopi dello Stato, sotto la disciplina del diritto.

Infatti la nazione, come unità politica e giuridica, è lo Stato. Se lo Stato venne definito un determinato *status* d'un popolo, esso è veramente lo *status* dell'unità politica, che si esprime e si attua col mezzo dell'ordinamento giuridico.

Qui, a ben chiarire le caratteristiche dei vari aspetti unitari della nazione e degli elementi precipui, che la compongono, occorre precisare:

*a*) l'*unità morale* è costituita da elementi storici e spirituali: dalla *coscienza* e dal *sentimento*;

*b*) l'*unità economica* è formata da elementi materiali: dal *bisogno* e dall'*interesse*;

c) l'*unità politica* è costituita da elementi intellettuali: dalla *ragione*, dall'*intelligenza* e dalla *volontà* (1).

Non è esatto dire che l'unità morale si trova sempre nelle genti, che s'aggregano per volontà propria a vita comune. La volontà è un elemento essenziale dell'unità politica, mentre l'unità morale è il complesso dei fattori spontanei, naturali e storici, sui quali si compone quella volontà, che è come la risultante dei fattori stessi.

Così, quando si ammette che le condizioni naturali e storiche esercitino un'influenza sulla formazione di ciascuna aggregazione, ma si nega che si possa trovare un principio giuridico dell'associazione legittima, fuori della volontà e libertà degli associati (2), si esprime, con questo, che nella nazione deve esistere un'unità morale, come risultante degli *elementi storici e spirituali;* che deve esistere un'unità economica, come risultante e compendio degli *interessi*; e che deve esistere un'unità politica, come compendio e sintesi delle *volontà*.

Da queste volontà sorge quella realtà giuridica, che si chiama *Stato*, e che è soggetto di diritto pubblico.

L'unità morale si trasforma in unità politica, quando il *sentimento* e la *coscienza nazionale* si trasformano in *volontà* dei singoli e delle masse, che si può dire *volontà collettiva dell'aggruppamento politico* (3).

Il *sentimento* collettivo dell'aggruppamento diventa *volontà* collettiva di appartenenza allo Stato.

Il sentimento e la coscienza rappresentano la *tendenza*

---

(1) Per le formazioni nazionali in rapporto alla volontà dei componenti, vedi Prinz Rohan, *Inventar.*, cit., p. 225; Salomon, mon. cit., p. X; Roffenstein, *Zur Soziologie des Nationalismus*, p. 165.

(2) Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1887, vol. I, pp. 180, 181, 188.

(3) Per un ampio svolgimento al riguardo vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 16.

e l'*aspirazione*, la volontà rappresenta l'*affermazione* e la *determinazione* (1).

Si è creduto di sovrapporre la volontà alle disposizioni, alle tendenze naturali e alla coscienza degli individui. Ma, quando la coscienza nazionale diventa volontà, l'unità morale diventa quell'unità politica, per cui le differenze si eliminano, gli antagonismi scompaiono, i diversi caratteri, le varie aspirazioni si armonizzano nel sentimento di solidarietà e di patria e gli aggregati organici, costituiti da differenze etniche, si trasformano negli aggregati sociali, di classi e di corporazioni (2).

Appare qui l'insegnamento di Terenzio Mamiani, il quale scriveva che « la prima virtù costitutrice degli Stati è certa permanente unità morale, è il concorso spontaneo e assiduo delle menti e delle volontà, nell'intendimento comune di comporre e mantenere a sè stessi la forma di società, che Aristotele demandò più perfetta, perchè vi si desidera e cerca l'unione intima e meglio ordinata, che una congregazione possa contrarre per la sicurezza, l'utilità e il perfezionamento scambievole (3) ».

Ed, altrove, lo stesso Mamiani scriveva: « La natura non pone più che il fondamento delle nazioni; sul quale, il più delle volte, sorge, col tempo, una società civile perfetta: non raramente però è mutato dall'arte; e il fermo costante proposito umano lo fabbrica a sua posta (4) ».

87. — La nazione italiana, all'epoca del congresso di

---

(1) Vedi quanto dicevamo più sopra al n. 41.

(2) BRUNIALTI, *Bibl. di sc. polit.*, vol. VII, parte I, p CXXIII.

(3) MAMIANI, *D'un nuovo diritto europeo*, cap. IV, p. 52.

(4) MAMIANI, *Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalità* (Appendice all'opera, *Di un nuovo diritto europeo*, Torino, 1861, p 423).

Vienna, era già un'*unità morale*, ma non un'unità territoriale e politica.

Il Congresso di Vienna aveva regolate le sorti d'Italia, operandone lo smembramento. Il Papa rientrava in possesso dei suoi Stati. La casa Savoia ebbe la Savoia, il Piemonte, Genova e Nizza. L'Austria ebbe la Lombardia e la Venezia; ebbe inoltre la Toscana e Modena per uno dei suoi principi, l'arciduca Ferdinando; e Parma, per l'imperatrice Maria Luisa. Ferdinando IV, il cui regno, nel 1806, era stato ristretto alla Sicilia, rientrava in possesso di Napoli e prendeva il nome di Ferdinando I.

Lo smembramento non poteva essere operato con maggior arte, collo scopo di distruggere ogni proposito unitario.

Ma, nonostante questa ripartizione, l'unità morale esisteva: il principio di nazionalità, il sentimento, la coscienza della comune origine e della forza collettiva, diretti verso il medesimo intento, furono efficace spinta e e presidio al compiersi degli avvenimenti.

L'Italia, nella sua configurazione geografica, nella lingua e nelle tendenze, nella letteratura e nell'indole delle genti, nella religione e nella storia comune, rappresentava, già prima d'iniziare la lotta per l'indipendenza, una compagine, che doveva vivere e correre i propri destini, unita nella stessa vicenda politica.

Tale bisogno venne profondamente sentito dai popoli, che aspirarono non solo all'indipendenza civile, ma ancora all'unità politica, per ribadire quei vincoli, che la comune origine e la storia avevano posti tra loro. In questo campo, gli scritti del Gioberti, del Mazzini e del Mancini corrispondono all'opera di Vittorio Emanuele e del Conte di Cavour. E si può ben dire che la nostra storia, appianati i dissidi inevitabili e i contrasti naturali nell'azione, presenti un'unità piena, una fusione completa tra il pensiero

e il fatto, tra il filosofo politico e lo statista, tra lo studioso e il cospiratore. E ciò perchè tutti, pur mossi da intenti e da scopi diversi, interpretarono e dettero attuazione a un unico comune sentimento: la coscienza nazionale italiana (1).

Ora, se pur la nazione è l'idea politica del sec. XIX (2), essa è frutto degli eventi, che maturarono in Europa, più come necessità storica, che come formazione dottrinale. E tali eventi, indipendentemente da qualsiasi precetto di dottrina, ebbero per unico intento la formazione dei nuclei nazionali, alcuni dei quali, raggiunto il limite delle loro aspirazioni, entrarono, come personalità legittime, a far parte della famiglia internazionale (3). Così si son formati gli Stati nazionali.

Notisi che la nazione va qui considerata come *unità politica* e non solamente come *entità* o *idea politica*. La nazione, come idea politica, non è che una derivazione naturalistica e, come tale, essa subordina a sè stessa lo Stato.

La concezione naturalistica della nazione non fa che rappresentarla come il compendio di quanto l'individuo presenta, venendo al mondo, come suoi attributi naturali: razza, lingua, tendenze, gusti, costumi.

La nazione, secondo tale dottrina, ha come aspirazione e presenta come scopo la realizzazione di quelle prerogative, che sono insite nell'individuo; e cioè la libertà, l'indipendenza, il governo.

Essa è l'ambiente, dove debbono liberamente svolgersi i dati naturali delle individualità; per ciò la nazione, nella

---

(1) Zanichelli. *La nazionalità italiana*, Bologna, 1901, pp. 10, 11. Vedi Crosa, *Il fattore politico e le costituzioni* (in Studi di diritto pubblico, in onore di O. Ranelletti, vol. I, p. 151 e segg).

(2) Salomon, Mon. cit., p. IX, X.

(3) Laurent, *Droit civil international*, t. I, n. 328.

visione democratica, non è che una realtà naturale, una forza naturalmente organica. La sua missione dev' essere conforme al diritto di natura e la sua realizzazione nello Stato non è che diretta a « interpretare e garantire i naturali diritti e le naturali esigenze insite *di fatto* nella realtà nazionale (1) ».

Ma bisogna ben distinguere la nazione, come evoluzione naturale, tradizionale, necessaria e spontanea, dalla nazione, come formazione filosofica del giusnaturalismo.

L'una è un processo storico, l'altra è un pretesto dottrinale; la prima prepara la formazione logica e organica dello Stato, nella sua unità politica; l'altra subordina lo Stato alla nazione, portando necessariamente al suo esautoramento e alla sua debolezza.

Nel nostro ordinamento, si costituisce l'identità tra la nazione e lo Stato; e la scienza politica fa voto che tutte le genti s'orientino nella vita politica, aggregandosi secondo le loro naturali e spontanee tendenze nazionali (2).

Così lo Stato non è, nè dev'essere, più una creazione arbitraria della dottrina e della pratica politica, perchè la politica stessa è governata da un' energia operosa, che prende appunto il nome di sentimento nazionale (3).

Alla preponderanza della forza e della nuda volontà dei governi nella ripartizione dei popoli, si sostituisce il concetto dell'inviolabilità delle forme organiche e necessarie dell'umana convivenza. E, negli Stati, si sostituisce un'ordinamento stabile e ben inteso, fondato sulla coscienza e

---

(1) Licitra, *Dalla nazione allo Stato* (Educazione politica, 1926, 415, 471).

(2) Vedi Contuzzi, voce Stato in *Digesto italiano*, p. 19, n. 6.

(3) Carle, *Pasquale Stanislao Mancini e la teoria psicologica del sentimento nazionale*, Roma, 1890, pp. 8, 12.

sul sentimento di tutta la popolazione, la quale è concorde nell'unione e nell'esercizio dei diritti (1).

Lo Stato dev'essere definito « l'ordinamento giuridico della compagine nazionale ». Esso, mentre rappresenta un'energia ordinatrice dei rapporti sociali, costituisce un ulteriore vincolo unitario di quella compagine, nella quale i detti rapporti si svolgono, e che era già riunita da vincoli etici, culturali, storici e tradizionali (2).

Ma, per quanto lo Stato sia regolato necessariamente dal diritto, solo la politica può determinare quei criteri di suprema necessità, che debbono prevalere in un dato momento, a seconda della situazione e delle circostanze.

La funzione della politica si esprime in forma saliente, quando si tratta di mantenere l'unità della compagine, di supplire il diritto, là dove esso manca, e di completare il diritto, nelle emergenze, in cui questo concorso possa presentarsi necessario; in relazione anche, e principalmente, coll'indole, l'educazione, le tradizioni, lo spirito d'un popolo.

Se la funzione giuridica dello Stato è l'opera meditata di tecnici e di scienziati, la funzione politica discende dalle qualità eminenti dell'uomo di governo; qualità, che sono fornite dalla natura e dall'educazione di lui alla vita pubblica, e che talvolta le occasioni determinano e rivelano (3).

88. — Giustamente la politica è stata concepita come una funzione integratrice, anzi biologica, dell'attività di conservazione e di miglioramento, cui gli uomini danno

---

(1) Vedi PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, pp. 260, 261.

(2) Veggasi l'importante trattazione fatta in materia dal KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, p. 95 e segg.

(3) Vedi BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*; in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, 2ª serie, vol. VII, parte I, Introduzione, p. 31

sviluppo. Essa caratterizza principalmente la funzione e il potere dello Stato, ma è anche precipua degli stessi cittadini, i quali sentono che debbono fornire allo Stato e alla comunità, quello che ciascuno può dare della propria energia, della propria volontà e della propria attività (1).

Se l'idea della politica presuppone lo Stato, richiama anche un'idea necessaria di compartecipazione e di collaborazione degli individui. E se l'idea di politica si collega alla figura dello Stato di diritto, essa, meglio e più espressivamente ancora, richiama la figura dello Stato, che, ordinando ad unità le forze attive e produttive della nazione, le fa convergere concordi, sotto la propria disciplina e colla guida della propria autorità, verso il conseguimento degli scopi, che stanno nel comune interesse. E questa è funzione dello Stato corporativo.

Tale è, secondo noi, la grande importanza della politica, che va considerata come arte e come scienza di governo degli Stati.

Senza risalire ad Aristotile e senza discutere Ugo Grozio, rammentiamo che presso di noi Antonio Rosmini identificò la politica colla filosofia, deducendone le ragioni somme « dal fine della civile società, dalla sua naturale costruzione e costituzione, dalle forze, che la muovono, e dalle leggi, secondo le quali essa si muove. La politica così esprime la funzione di misurare il valore relativo dei mezzi, che possono essere adatti al governo degli Stati e si costituisce come una scienza, che insegna il modo di adoperare i detti mezzi, perchè possano raggiungere il fine sociale (2) ».

---

1) SANTANGELO SPOTO, voce Politica in *Digesto Italiano*, p. 943, vol. XVIII, parte II, n. 11.

(2) ROSMINI, *Filosofia della politica*, Milano, 1858, Introduzione.

Non altrimenti, il Romagnosi ebbe a considerare la politica come arte e come scienza, la quale deve trovare, in tutte le manifestazioni della vita dello Stato, applicazioni e ragioni, ispirando così i rapporti di diritto nello stretto senso considerati, ma entrando a contatto anche colle altre relazioni della vita sociale, specialmente per quello che ha riferimento ai fattori economici (1).

È pertanto vasto e complesso il compito della politica, che, come sfugge, per sè stessa, ad una precisa definizione, altrettanto, per il suo ambito d'azione, non può essere precisata entro giusti ed esatti confini.

Perchè la politica non ha solo per oggetto l'ordinamento interno della società, ma bisogna che regoli singolarmente tutti i mutui rapporti, che esistono tra i vari aggregati sociali, legati reciprocamente gli uni con gli altri. E inoltre, per il principio dell'unità, che deve imprescindibilmente animare la costituzione degli Stati e delle nazioni, unitaria dev'essere la direttiva, per modo che unica sia la disciplina giuridica, come unica dev'essere la norma, che regola la situazione delle varie parti nella complessa varietà della vita comune.

Va da sè, poi, che la politica, come arte e come scienza, deve uniformarsi alle variabili e talvolta difficili necessità del momento attuale della vita degli Stati. Per ciò, come arte, viene diversamente plasmata, secondo la diversa abilità dell'artefice; e, come scienza, viene diversamente concepita, a seconda dei tempi e delle forme, che la società stessa viene assumendo, quale organizzazione giuridica (2).

---

(1) Romagnosi, *La scienza delle costituzioni*, Milano, 1838, I, p. 57 e segg.

(2) Santangelo Spoto, Mon. cit. p. 939, n. 6. Per un'ampia interessante esposizione in materia vedi Graziano, *Lo Stato giuridico*, Torino, 1919, p. 42 e segg.

Occorre tuttavia considerare che la politica, come scienza e come arte, deve presentare un contenuto potentemente realistico e serbare contatto coll' esistenza, così come essa si svolge in un determinato momento storico d'un popolo. Pertanto la politica non sarà nè dovrà essere la scienza dello Stato vero o dello Stato futuro, nei suoi fondamenti e nei suoi scopi spirituali, ma dovrà essere la considerazione dello Stato nella sua verità sociale. Così che la correlazione tra idea e azione debba costituire il presupposto necessario delle direttive e dell'attività politica (1).

89. — Per ciò sono evidenti i legami tra politica e diritto pubblico.

Scriveva il Bluntschli (2) che sono ambedue dottrine dello Stato; ma ciascuna di esse lo considera da un differente aspetto e segue diversa direzione.

La scienza del diritto pubblico considera lo Stato nella sua regolata esistenza, nel suo legittimo ordinamento; la scienza della politica, lo considera nella sua vita e nel suo svolgimento. La prima mostra l'organizzazione dello Stato e la stabile condizione fondamentale della sua vita, le regole della sua esistenza e la necessità delle sue relazioni; la seconda addita i fini, verso i quali si muove la vita pubblica e indica la via, che vi conduce; esamina i mezzi, coi quali si possono conseguire gli scopi dello Stato; indaga l'efficacia del diritto sullo stato sociale: e considera come si debbano scansare gli effetti dannosi e togliere i vizi delle costituzioni esistenti.

---

1) SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 155.

(2) Vedi BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, Tübingen, 1889, vol. I, cap. I, BLUNTSCHLI, *Politik als Wissenschaft*, lib. 1, cap. II.

Pertanto lo Stato, in quanto esso esiste e svolge le sue relazioni, è diritto pubblico. Invece la vita dello Stato, la vita pubblica, nel senso più vasto e comprensivo, è politica (1).

Ma un più preciso e più elevato concetto della politica, come funzione di governo degli Stati, si può trovare nella trattazione dello Holtzendorff (2), il quale la concepisce come un'azione cosciente nell'interesse dello Stato e degli uffici, che ad esso incombono.

La scienza del diritto mostra il governo come una volontà collettiva sovrana, cioè suprema e indipendente; la politica lo presenta come una volontà attiva, limitata e determinata, nelle sue risoluzioni, dalle circostanze d'ambiente e dai precedenti della storia e della tradizione. La politica non deve dominare nel campo proprio del diritto, sebbene con essa abbiano un' intima connessione le qualità, le forme e i metodi della legislazione; ma la politica ha l'ufficio di conciliare con le circostanze e i bisogni del momento gli atti tendenti a compiere gli uffici dello Stato.

Di qui viene la conseguenza che non si può concepire una teoria politica universale, perchè qualsiasi dottrina politica dev'essere subordinata alle presenti condizioni dello Stato, della società, della pubblica opinione. E, mentre si possono porre principii generali alla dottrina dello Stato, questi non sono possibili, quando si tratti della politica in un determinato momento storico (3).

Pertanto la politica va ben distinta dalle altre dottrine. I nostri vecchi scrittori e trattatisti hanno confuso colla

---

(1) Per le relazioni tra dottrina generale dello Stato e politica vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 46.

(2) Holtzendorff, *Prinzipien der Politik*, Amburgo, 1887, p. 19, 27 e segg.

(3) Vedi Santangelo Spoto, Op. cit., p. 941, n. 7.

politica l'ordinamento dello Stato (1), mentre la moderna dottrina esprime che la scienza del diritto costituzionale deve studiare dell'ordinamento dello Stato solo il rapporto giuridico; e, per conseguenza, dev'essere lasciato alla politica lo studio dei rapporti conseguenti alla sua funzione, di qualsiasi natura o specie essi sieno (2).

Secondo noi, per non indugiare su questo punto, che è completamente accessorio per la nostra esposizione, confermiamo che la scienza del diritto ha per oggetto l'ordinamento giuridico dello Stato e che la politica si occupa dello Stato stesso o, per meglio dire, della società organizzata a Stato nel suo divenire e nel suo sviluppo, disponendo quelle provvidenze, che possono essere reclamate e determinate dalla necessità attuale e dalle evenienze, che, qualche volta, possono sfuggire alla previsione del diritto e che hanno bisogno d'un sollecito e valido regolamento.

Vi sono tuttavia queste salienti differenze: il diritto è fatto di precisione e di giustizia, la politica è fatta di opportunità; il diritto è assoluto, la politica è ispirata a sensi di relatività; il diritto è rigido, la politica è adattabile.

Ma l'una completa, quando non si sostituisce all'altro, per la più precisa ed esauriente funzione dello Stato, e, sovratutto, per realizzare la completa unità, che, in tali condizioni, acquista l'aspetto d'*unità politica*.

90. — In questo senso noi consideriamo l'unità politica

---

(1) Vedi SAREDO, *Principii di diritto costituzionale*, Parma, 1863; PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, 1873, I, p. 35 e segg.; PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1877.

(2) Vedi ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, lib. I, cap. III, n. 35 a 37; ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1907; ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1928, p. 145 e segg.

della nazione, alla stessa guisa che abbiamo considerato la sua unità morale ed economica.

Ma, conformemente agli altri aspetti dell'unità nazionale, noi qui, in rapporto all'unità politica, dobbiamo considerare la finalità politica dello Stato, qual'è espressa dal nostro ordinamento.

A questo proposito dobbiamo allontanarci, come per altre concezioni e conclusioni, dalle formole tradizionali e dalle dottrine imperanti, che usano assegnare allo Stato una modestissima finalità politica. Noi rivendichiamo ad esso, nell'ordinamento nostro del momento attuale, un fine politico, che rappresenta e deve rappresentare una manifestazione, un obiettivo e un'aspirazione di prestigio e di potenza.

Così, se la missione della politica consiste nel dirigere l'energia sociale d'un popolo per il raggiungimento dei suoi scopi e la soddisfazione dei suoi bisogni; se deve interpretare il presente storico d'una nazione, essa dev'essere attiva e precisa, solerte e operosa, imperativa e ordinatrice, poi che rappresenta uno degli aspetti più importanti dell'attività dello Stato (1).

Il fine politico dello Stato fascista è la realizzazione giuridica della nazione come unità politica. Tale fine si consegue coll'applicazione della dottrina della gerarchia, la quale, regolando la coordinazione e la subordinazione della volontà alla volontà sovrana dello Stato, assicura la collaborazione di tutte le energie, per la continuità dell'ordinamento costituzionale.

---

(1) Vedi Chimienti, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Prefazione, p. XI. Riguardo al fine politico in rapporto al complesso dogmatico e al sistema costituzionale, vedi Crosa, *Il fattore politico e le costituzioni* (*Studi di dir. pubbl. in onore di* O. Ranelletti, I, p. 153 e segg.).

Il fine politico si raggiunge mediante l'unità e la continuità delle forze direttive. L'impiego dell'autorità e della forza è il mezzo, col quale si consegue il fine politico, realizzando innanzi tutto l'unione della volontà per il prestigio e per la potenza della nazione.

Si dice infatti che lo Stato ha, da un lato, un compito di potenza, dall'altro, un compito di cultura (1). Questo attiene ad un campo di sviluppo etico, l'altro ad un campo di affermazione politica. Lo scopo culturale importa l'impiego dei mezzi etici e spirituali; lo scopo politico importa l'impiego della supremazia e del potere.

La difesa della scienza, la difesa armata di fronte all'estero, la difesa dei propri cittadini è compito essenziale dello Stato, di natura schiettamente politica.

Ma la politica non è qui soltanto; perchè, se essa deve sentire e interpretare la vita della nazione e tendere alla soddisfazione delle necessità essenziali, essa deve pur anche dirigersi verso l'economia e la funzione economica; deve regolare l'andamento delle forze produttive e curare la risoluzione dei problemi, che vi sono inerenti, collaborando col diritto e coll'ordinamento giuridico.

E parimente la politica deve rendersi conto d'una quantità d'altre necessità d'ordine culturale, sociale, etico, per avviarle verso la soluzione, che per esse appare meglio adatta, in un determinato momento della storia e della vita comune (2).

La dottrina giuridica a formazione liberale, nega il fine politico dello Stato, poi che ritiene che unico fine dello

---

(1) Kelsen, op. cit., p. 42.

(2) Vedi Romier, *Nation et civilisation,* Paris, 1926, pp. 158, 159; Dingrawe, *Warum sind die Studenten so?* (Die Tat, 21 Jahrgang, 1929–1930, II Band, p. 841).

Stato sia quello d'assicurare l'esercizio delle libertà e la tutela giuridica dei diritti e degli interessi riconosciuti.

Ma lo Stato deve avere una finalità politica ampia, profonda, costruttiva, se vuol essere la realtà fattiva della vita nazionale, e non una semplice funzione o una pura finzione, che vive attorno all'esistenza, alle contese, alle passioni degli individui (1). E non ha nome e non può avere valore di Stato quello che rimane inerte, anche se scoppino nel suo seno i più gravi conflitti economici, intellettuali e religiosi, o se i partiti si strazino sul terreno politico, preparando la sua dissoluzione.

Per questo il nostro ordinamento non ritiene più sufficiente la finalità, assegnata alla politica dalla dottrina tradizionale nella vita dello Stato.

Infatti la formola della finalità della politica, secondo la dottrina tradizionale viene condensata nei termini seguenti: la politica supplisce al diritto, dove essa manca: tempera la rigidità del diritto; riconosce la relatività del diritto ed assimila gli elementi dissimili, che, per ragioni diverse e con tendenze opposte, tendono a permanere nella società l'uno contro l'altro armati.

Ora noi affermiamo che, per il raggiungimento della propria finalità politica, lo Stato deve esercitare la propria autorità, assidersi come ente sovrano al di sopra delle contese, che si agitano nella vita sociale, e regolarle con l'ausilio della disciplina giuridica e col ministero del potere politico.

91. — Il fine politico dello Stato fascista si compendia nella realtà del legame organico, che deve esistere tra la società e lo Stato, nel senso che tutte le forze sociali

---

(1) Vedi più sopra n. 58 e segg.

debbono concorrere in solidarietà alle funzioni e al governo dello Stato.

Per questo la finalità politica si lega intimamente ai concetti fondamentali, che stanno a base dello Stato nostro, ordinato secondo il diritto. Esse si riconducono ai principi di sovranità, di libertà, di sudditanza, di governo, di organizzazione, di giustizia e di diritto (1).

Osservando gli elementi essenziali del nostro ordinamento (individuo, ente collettivo, Stato), non più, come abbiamo fatto dianzi, sotto il riflesso della finalità morale od economica, ma sotto quello della finalità politica, troveremo che l'individuo non si presenta più nè in veste di cittadino, nè in veste di produttore, ma essenzialmente in veste di *suddito* dello Stato.

L'ente collettivo non è più un'organizzazione professionale, diretta a scopi di economia e di produzione, ma è una persona giuridica pubblica, un'istituzione, che svolge la propria attività in un campo ben definito e per gli scopi, che sono inerenti alla funzione di governo. Lo Stato è l'ente politico superiore, la persona giuridica sovrana.

Sotto l'aspetto della loro entità, il suddito è il valore giuridico-politico individuale, l'aggregato rappresenta il valore giuridico-politico istituzionale e costituzionale, lo Stato rappresenta il valore giuridico-politico, nazionale, supremo.

L'attività politica è costituita dalla partecipazione alle funzioni di governo. Il suddito collabora a traverso gli enti, ai quali esso appartiene. L'aggregato sociale opera mediante l'esercizio delegato delle attribuzioni e dei poteri, che sono dallo Stato ad esso affidati. Lo Stato agisce col mezzo dei suoi organi, mediante l'esercizio diretto dei poteri sovrani.

(1) Vedi Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, pp. 84, 87.

Così, nel campo politico, la posizione dello Stato e dei cittadini riesce perfettamente invertita rispetto alla posizione creata dalla dottrina demoliberale. Non si può più dire, se si guardi il nostro ordinamento, che lo Stato, nella sua essenza, sia soltanto la cosciente organizzazione giuridica del popolo e che spetti al popolo la sovranità, mentre allo Stato compete solo attuarne le determinazioni. E altrettanto non si può più affermare che spetti alle libere determinazioni del popolo, espresse nella forma della legge e per mezzo della rappresentanza nazionale, la statuizione dei freni, che debbono contenere l'azione dei poteri costituiti (1).

Avviene infatti completamente l'inverso. Sono i poteri dello Stato, che pongono limiti, freno e disciplina alle attività del popolo, contenendole, conforme alle norme, che stabiliscono in quali modi e forme e sovra tutto verso quali scopi esse possono svilupparsi. In questa guisa soltanto, ad essere logici, si potrà considerare lo Stato come la personificazione di tutto un popolo; perchè, altrimenti, esso avrebbe l'aspetto e il carattere d'uno Stato costituito ed agente, secondo uno spirito di parte, che esprime la propria volontà maggioritaria a traverso la rappresentanza parlamentare.

Solo quando lo Stato appare dotato delle prerogative sovrane, così che possa esercitarle in piena libertà e indipendenza, si potrà ben dire che esso è l'integrazione giuridica della coscienza del popolo, maturo a provvedere al proprio governo, perchè segue lo Stato e lo appoggia col proprio consenso non solo, ma ancora colla propria collaborazione.

---

(1) Vedi MINGHETTI, *Dei partiti politici e della loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, p. 146

Allora la sovranità dello Stato, come dal nostro diritto viene considerata, non potrà mancare di avere le sue precise e chiare espressioni:

*a*) *espressione soggettiva*, come espressione di pensiero, affermazione cosciente della società giuridicamente e politicamente organizzata; e cioè nel momento, in cui ha la capacità funzionale per regolare le proprie attività;

*b*) *espressione oggettiva*, come espressione d'azione, manifestazione del mondo esterno degli uomini e delle collettività, che continuamente nella società agiscono e reagiscono, modificando, permutando, innovando l'ordine dei rapporti reciproci (1).

92. — Ecco perchè lo Stato deve avere poteri ed esercitar funzioni, che non sono nè affidate nè controllate, nei loro limiti e freni, dal popolo sovrano. Ecco perchè lo Stato, qual'è espresso nel nostro ordinamento, regola la posizione propria e quella dei cittadini, degli enti e degli organi, che partecipano alla vita della società nazionale, in sistema di gerarchia, a traverso la quale soltanto può realizzarsi l'unità delle direttive e la coordinazione della volontà. Ed ecco ancora perchè lo Stato del nostro momento attuale si costituisce in organizzazione corporativa, dove tutti gli interessi concorrono per cercare la via del loro soddisfacimento, senza ledere gli altri interessi, che possono essere con loro in concorso o in conflitto. Mentre tutte le attività, sotto la disciplina segnata dal diritto, cooperano al conseguimento degli scopi comuni, realizzando quell'unità caratteristica dello Stato e del nostro ordinamento, che si verifica in tutti i campi dell'attività sociale e politica.

---

(1) Vedi Santangelo Spoto, Mon. cit., p. 942, n. 9.

Quando si parla della posizione giuridica e politica del cittadino nei confronti dello Stato in regime fascista, si può dire che essa è veramente la posizione, che spetta all'individuo di fronte a un ente sovrano; vale a dire la posizione del suddito, nella condizione di appartenenza, di subordinazione e di gerarchia. E, se si chiede quali siano, politicamente, i caratteri dello Stato fascista, si può rispondere che, esso è Stato gerarchico e corporativo, Stato nazionale, Stato idealista e spiritualista. Esso è lo Stato, che vive della sua realtà storica e della sua esistenza profondamente etica, nella quale si è tolta l'antitesi tra morale e politica e si è saputo trovare la composizione dell'eterno dissidio tra autorità e libertà. Perchè, tra la sovranità dello Stato e il consenso dei sudditi, si è composta quell'organizzazione e coordinazione di forze, che si esprime in unità politica.

La dottrina della democrazia parla dei *diritti di ciascun cittadino*. La dottrina del fascismo tratta dei *diritti di tutti i cittadini;* anzi, più espressivamente, dei *diritti della nazione*.

La dottrina democratica parla di *facoltà* e di *libertà*. La dottrina fascista tratta di *autorità* e di *disciplina*. *Autorità*, che non significa nè dittatura, nè tirannia; *disciplina*, che non significa nè servitù, nè cieca sottomissione.

Ma questi principi vogliono esprimere che, se è necessario limitare un poco lo sconfinato dominio dei diritti per dare maggior evidenza al campo dei doveri, questo non può essere dannoso, anzi può, in qualche guisa, portar vantaggio all'individuo, alla società e alla compagine nazionale.

93. — Si può comprendere che un perfetto democratico, legato ai propri diritti, che esso considera intangi-

bili, perchè donati dalla natura, pretenda di conservarli e di difenderli a qualunque prezzo Ma si può anche comprendere che si possa rinunciare, senza alcun grave sacrificio, a qualcuna delle proprie prerogative individuali.

Si può dire da un lato: la libertà è un dono prezioso ed essa merita d'essere difesa ad ogni costo, perchè non si può ad essa rinunciare neppure in piccolissima parte. Ma si può anche dire: la libertà è un dono talmente prezioso, che si può, in un determinato momento, rinunciare a una parte di essa per poterla poi più tardi godere nella sua pienezza.

È la stessa attitudine per la quale noi sentiamo di potere rinunciare a buona parte della nostra personalità e di dovere assoggetarci a una disciplina, che è talvolta assai penosa e pesante, perchè riteniamo che le necessità lo reclamino. Ed è lo stesso prodigioso illogismo, per il quale si rinuncia alla propria esistenza e si dona volentieri la vita, perchè i propri figli possano, più tardi, godere liberamente della loro.

Da questo nasce la nostra solidarietà nazionale, sulla quale si stende sovente tanto malinteso e tanta incomprensione. E da questo nasce la realtà etica non solo, ma anche la realtà politica dello Stato fascista, il quale acquista talora, per noi, il valore e il carattere d'un superbo risveglio e, viene guardato con curiosità e con ammirazione, anche dagli stranieri, che prima erano verso di esso i più scettici e i più avversi.

Ci si stava addormentando agli eterni ritorni delle ideologie tradizionali, che continuavano a parlare di libertà, di missione del popolo, di profezie politiche ed economiche, di prognosi sociali, di umanità, di universalismo. I canti della promessa nascondevano i disinganni; e le eterne divagazioni continuavano, senza conseguire mai nulla delle decantate conquiste.

Da noi, a un dato momento, si è creduto di potere, anzi di dovere realizzare qualche cosa. Si è realizzato lo Stato fascista.

Le altre dottrine hanno, di fronte a realtà ormai vecchie, costruito programmi ed astratte teorie, che attendono e attenderanno la loro attuazione. Noi abbiamo posto in atto qualche cosa di vero e di concreto, che, al vaglio dell'esperienza, ha dimostrato di poter condurre verso la risoluzione di problemi, che hanno affaticato e affaticano le menti degli studiosi e dei reggitori.

Gli altri rappresentano l'eterna speranza, noi rappresentiamo un conseguimento Gli altri sono l'idea, noi siamo l'applicazione pratica. Essi vivono tra le pure ideologie, noi viviamo nella vita. Essi sono dottrina, noi manifestazione concreta. Essi sono programma, noi realtà. Essi sono il disegno e l'architettura, noi siamo la struttura e la costruzione.

Ma, per raggiungere le proprie realizzazioni e per poter continuare nel proprio cammino, la nostra dottrina ha dovuto smentire postulati e principii, che si credevano intangibili; ha dovuto sconvolgere idee, che si ritenevano create sotto la specie dell'immutabilità; e ha dovuto abbattere idoli, che si credevano consacrati per la vita eterna.

Ma, poi che avevamo bisogno di trovare entro a noi stessi la forza e le energie necessarie all'esistenza, abbiamo cercato il nostro ideale in una realtà concreta e immanente: la *nazione*. E dalla nazione, costituita in unità, è sorto lo Stato fascista.

## PARTE TERZA

# LA SOVRANITÀ DELLO STATO

## Capitolo I.

## LA DOTTRINA DELLO STATO



94. — Si parla molto, ancora, di « Stato moderno »; ma si parla più ancora di « crisi dello Stato moderno ».

Il concetto di Stato moderno è stato posto in chiaro e opportuno rilievo e ad esso si risale, « come a tipo astratto di ordinamenti politici, e ben si può dire costituisca il modello, cui si uniformano, nei loro principii fondamentali, i governi dei popoli diversi in un'epoca determinata » (1).

Questo Stato moderno, assunto come tipo proprio ed autonomo d' organizzazione statuale, ha costituito la no-

(1) Orlando, *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Introduzione, p. 24.

zione centrale di tutto il diritto pubblico di recente formazione (1).

Ma si parla più ancora di *crisi* dello Stato moderno, segnalandone i pericoli e i danni (2). Ond'è che si presenta necessaria la revisione delle dottrine, per studiarne le modificazioni.

Alla scienza politica e alla scienza giuridica si sono posti i quesiti seguenti: 1.° Qual'è lo sviluppo storico dello Stato? 2.° Qual'è il concetto politico dello Stato? 3.° Qual'è l'entità guridica dello Stato? 4.° Quali sono le forme di governo dello Stato?

A questi temi dedichiamo breve indagine, a guisa di commento e di studio della crisi dello Stato moderno.

I. Concetto storico. — Si è risposto al primo quesito, esponendo che l'idea dello Stato s'è sviluppata a traverso tre periodi storici ben precisati e distinti: lo *Stato patrimoniale*, lo *Stato di polizia*, lo *Stato di diritto*; ai quali ora deve aggiungersi un quarto aspetto: lo *Stato etico*.

Il primo ebbe la sua affermazione nel secolo XVI e XVII; il secondo ebbe il suo prestigio nel XVIII secolo; il terzo ebbe la sua struttura nel XIX (3); il quarto è un aspetto, che si sta sviluppando ora, con gli ordinamenti, che sono determinati non solo dalla scienza giuridica e politica, ma ancora dalle necessità della vita economica e sociale dei popoli.

95. — 1. **Stato patrimoniale**. — In questo regime lo

---

(1) Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 17.

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 1 e nota ivi; Graziano, op. cit., p. 25 e nota ivi.

(3) Per l'evoluzione storica vedi Bornhak, *Grundriss des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1926, p. 24 e segg., 50 e segg. Vedi anche Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, p. 10 e segg.

Stato è spettanza esclusiva del sovrano. Vi ha il rapporto diretto e dispotico tra il principe e i sudditi. E nel sovrano sono concentrati tutti i poteri.

Il principe deve procurare l'ordine e il benessere; e per ciò è fornito di potestà e di diritti in confronto di tutti. Le esigenze e le pretese, che il principe è autorizzato a far valere, non soffrono limiti nè controllo per parte di alcuno.

Il fatto storico del dominio, che si sovrappone alla unità naturale del popolo, trova il suo legittimo complemento nell'idea patrimoniale, vale a dire nel principio di proprietà applicato allo Stato. Dominio e proprietà sono stati, per lungo ordine di secoli, termini identici, e il diritto pubblico mantiene le nozioni e i caratteri propri del diritto privato.

Lo Stato è concesso dal principe. È come un oggetto sottoposto al suo dominio personale; ed egli ne dispone come d'una sua proprietà privata, in forza d'un diritto proprio. Così può, a proprio beneplacito, mutare disposizione ed assetto al territorio, alle formazioni, alle strutture e agli organismi, che vivono nell'interno dello Stato (1). Ogni particolarismo, fosse pur esso espressione di persona, di feudo o di raggruppamento sociale, è vietato e abolito.

Il governo è pertanto personale ed autocratico, perchè la costituzione dello Stato patrimoniale considera la sovranità territoriale dal punto di vista della proprietà privata. È il diritto di superiorità del principe, il quale appare come l'unico soggetto di diritti, che egli esercita sulla massa indistinta dei sudditi e dello Stato.

Tale forma appartiene alle epoche, in cui vi ha scarsa

---

(1) Graziano, *Lo Stato giuridico*, pp. 15, 16, 130 e segg.

certezza del diritto, ciò che sospinge alla costituzione di poteri personali concentrati nel sovrano (1).

2. Stato di polizia. — Questa forma di Stato trae la sua espressione autoritaria dal concetto di personalità ideale, che esso rappresenta.

Lo Stato, pur impersonato nel principe, non è più un oggetto di sua proprietà, posto sotto il suo dominio; ma è veramente un'organizzazione sociale, della quale il principe è rappresentante ed organo.

Si assiste alla formazione di entità organiche, le quali non possono essere modificate, alterate o distrutte per il volere o l'arbitrio di un'unica persona. Ma si affaccia, nell'orbita della vita pubblica, la figura d'un interesse generale, che è attinente alla comunità e agli scopi, che essa si propone.

Comincia a profilarsi un'individualità, anzi una personalità dello Stato nella sfera dei pubblici poteri. Ed in esso si scorgono due entità ben distinte: il fisco, che è persona di diritto civile, o società d'interessi particolari; lo Stato propriamente detto, che è persona di diritto pubblico o associazione politica.

Lo Stato solamente ha la pubblica potestà, che si esprime come comando e come impiego della pubblica forza (2). Ma la forma di governo è assolutista ed è espressione di signoria di fatto.

96. — 3. Stato di diritto. — Si sono considerate e ridotte le due forme dello Stato patrimoniale e dello Stato di polizia sotto la comprensiva e sintetica espressione di

---

(1) Graziano, op. cit., p. 15. Vedi anche Donati D., *Stato e territorio*, pag. 94 e 288.

(2) Vedi Panunzio, *Lo Stato di diritto*, Città di Castello, 1922, p. 49 e segg.

« precedenti dello Stato moderno » (1). Infatti essi, più che veri tipi storici di Stato, sono la preparazione del tipo di Stato moderno, che ha assunto, come espressioni caratteristiche, la forma costituzionale e il dominio del diritto (2). Così lo Stato moderno si identifica, in tutto o in parte, colla nozione di Stato giuridico.

Qui lo Stato è il rappresentante della potestà sovrana, che acquista i segni caratteristici del diritto. Spariscono le antiche formazioni, come il fisco, che è amministrazione senza legge. La disciplina della vita comune si esercita col mezzo d'un ordinamento giuridico, nel quale sono ben distinte ed espresse le sfere del diritto pubblico e del diritto privato. I tribunali sono obbligati ad applicare il diritto, e l'amministrazione è sottoposta alla legge.

Lo Stato acquista una personalità, ma acquista una personalità anche il cittadino (3).

Lo Stato si mette in diretto contatto coll'individuo. Ma l'individuo, reso più forte dall'affermata coscienza giuridica e dall'aumentata potenza economica, si contrappone allo Stato, accampando le dottrine del diritto naturale, vantando diritti innati e costituendo strutture e forme politiche, unicamente dirette a tutelare la libertà individuale nel campo dell'attività economica, patrimoniale, morale, intellettuale e politica.

Tale dottrina, costruendo una forma di Stato sovra basi essenzialmente individualistiche, ridusse la funzione di questo a un'attività puramente negativa. E mentre, teo-

---

(1) Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, vol. I, p. 162.

(2) Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 15.

(3) Vedi Crosa, *Sulla teoria delle forme di Stato* (*Riv. intern. di fil. del dir.* 1931, fasc. I, p. 25 dell'estr.).

ricamente, si dichiarava che lo Stato era tutto, in pratica lo si riduceva, nelle sue funzioni, al minimo indispensabile.

La dottrina dello Stato di diritto si è prestata alle più varie trasformazioni e deformazioni. Per Stato di diritto s'intese indifferentemente lo Stato come formazione strettamente giuridica, lo Stato come organismo, lo Stato come teocrazia (1). Ma sovratutto, poi che lo si volle soltanto assiduo tutore della libertà giuridica, esso divenne Stato sfornito dei suoi attributi di autorità e di sovranità; ed è quello Stato moderno, il quale attraversa ora la sua crisi, che dovunque si presenta nelle forme più acute (2).

Da questa crisi sorge una quarta espressione della evoluzione storica dello Stato. Essa si presenta cogli aspetti dello Stato etico.

97. — 4. Stato etico. — Lo Stato ha per principale caratteristica l'*autorità* e la *forza*, intese come mezzo per far osservare le norme del vivere civile. Ma ha ancora per caratteristica il *consenso*, come espressione spirituale di volontaria appartenenza allo Stato.

Questa formazione etica non è accetta alla dottrina individualistica e democratica.

Si dice che « il concetto dello Stato fuori e sopra la società, se è movente, nella storia, per la realizzazione dell'idea etica, è metafisico e tirannico: metafisico perchè lo Stato è un'unità concreta, che può risolversi e si risolve, a intervalli, nei suoi elementi costitutivi; tirannico, perchè sopprime l'autonomia storica dell'individuo, cui lo Stato deve la sua ragion d'essere » (3).

---

(1) Vedi von Krieken, *Sul cosidetto Stato organico* (Biblioteca di scienze politiche del Brunialti, vol. VII, p. 1356).

(2) Vedi Weber A., *Die Krise des modernen Staatsgedanken in Europa*, Stuttgart, 1925, pp. 11, 21.

(3) Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 177.

Ma qui, nel nostro ordinamento, non si tratta di costituire uno Stato secondo i principii hegeliani, come « unità fuori e sopra la società »; perchè il pregio della struttura nostra sta appunto nel costituire lo Stato come « la società nazionale politicamente e giuridicamente organizzata ».

Ed allora si comprenderà come questa intimità fra Stato e società generale possa darci la norma e la misura d'una funzione etica dello Stato, che risponda alle finalità della vita sociale. Lo Stato, così, non ci appare più come l'autorità stessa tirannica, ma come l'organo dell'autorità, che non si esprime, nè si sviluppa in tirannia.

Lo Stato, come organo d' autorità, è necessario alla vita sociale. Ma lo Stato etico è quello, che fa prevalere sulla necessità del principio autoritario, la tendenza spontanea dell'aggregato ad aggrupparsi e a mantenersi sotto l'autorità del potere superiore.

Lo Stato etico è meno coercitivo e più spontaneo; è quello, nel quale il sentimento dello Stato (1) costituisce la forza della solidarietà e lo spirito dell'unità (2).

Così, dallo Stato di diritto, inespressivo, insufficiente ed agnostico rispetto alle più importanti manifestazioni della vita comune, si passa a una forma di Stato, che cura la disciplina giuridica delle attività sociali ed economiche, considerando gli individui e le collettività, non come estranei alla vita e al compito dello Stato, ma come reali forze, che debbono essere, per il loro valore sociale e per la loro attività produttiva, inquadrate e condotte, in forma organica, verso gli interessi generali e gli scopi dello Stato.

---

(1) Vedi PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma, 1930, p. 19 e segg.

(2) VIESTI, *Stato e diritto fascista*, Perugia, 1929, pp. 22, 23.

Si dice che lo Stato giuridico è anche Stato etico. Può essere, ma non sempre. Occorre infatti che esso sia una organizzazione ben regolata di soggetti etici; e che con essa vengano promossi tutti i fini dell'ordinata convivenza (1), avendo tuttavia presente la prevalenza dell'interesse superiore.

Ma giustamente si osserva che una classificazione delle forme tipiche di Stato non può ridursi e isolarsi a pochi caratteri storici, i quali, del resto, non hanno ancora compiuto il loro processo di disintegrazione.

Tale classificazione, infatti, ha il vizio di accoppiare « la ragione storica e l' esigenza logica della differenziazione dello Stato, per la serie dei caratteri tipici, di guisa che non riesce a penetrare la realtà dei momenti storici, nè ad abbracciare e comprendere la sintesi dei caratteri differenziali, sulla quale può poggiarsi soltanto una classificazione scientifica » (2).

Pertanto occorre tener conto dell'elemento politico e di quello giuridico.

98. — II. Concetto politico. — Si è risposto al secondo quesito, riguardante la concezione politica dello Stato, esponendo che lo Stato può essere concepito come *pura forza*, come *puro diritto*, ovvero come *forza e diritto*.

1. La forza. — Le dottrine della pura forza sono quelle, che credono di poter affermare che lo Stato esiste sempre, quand'anche non si possa concepirlo nella sua unità come ordinamento giuridico, perchè negli atti dello

---

(1) Vedi Perticone, Mon. cit., p. 771.

(2) Graziano, *Lo Stato giuridico*, pp. 20, 21. Vedi anche Crosa, *Sulla teoria delle forme di Stato* (*Riv. intern. di fil. del dir.* 1931, fasc. I, p. 5, 19 e 32 dell'estr.).

Stato vedono unicamente il valore e l'attributo imperativo della forza.

È la forma di Stato, che è stato designato come Stato subiettivo o politico, che si costituisce dall'alto e che comprende i tipi di Stato patrimoniale e di Stato di polizia, dove, in genere, l'assolutismo di governo conquista sugli individui una signoria di fatto, che giunge sino allo annientamento della personalità (1).

La dottrina della forza è il contrapposto naturalistico della dottrina teologica dello Stato. Ma, con questo, si disconosce ciò, che costituisce veramente l' attributo essenziale dello Stato, vale a dire il diritto, l'ordinamento giuridico.

Si afferma così un puro dato di fatto. Ma, poi che lo Stato non si può concepire disgiunto dal diritto, identificando lo Stato colla forza, si dice qualche cosa, che è tutto diverso dallo Stato.

2. Il diritto. — Le dottrine del diritto sono quelle, che cercano la giustificazione dello Stato nel puro ordinamento giuridico, senza far ricorso alla forza ed al potere.

È questa, in opposto all'altra, la dottrina, che è stata detta obiettiva o giuridica, per la quale lo Stato si costruisce dal basso, perchè agli individui, ai gruppi sociali e alle unità territoriali minori spetta il carattere di centri costruttivi del diritto e dello Stato (2).

Ma questi vari elementi riescono a costituire uno Stato senza vita e senza energia; sovratutto, uno Stato senza verità.

Lo Stato diviene oggetto del diritto, e si presenta

(2) Graziano, *Lo Stato giuridico*, pp. 21, 120 e segg.
(3) Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 22.

questa contraddizione: che lo Stato, pur apparendo come un ordinamento giuridico, manca dei mezzi e dell'energia per mettere in atto l'ordinamento stesso.

3. La forza e il diritto. — È la dottrina, che può dare la più precisa giustificazione dello Stato, come realtà e come potere giuridico.

Poi che lo Stato, come specifica unità sociale, si deve concepire come ordinamento e cioè come sistema di norme, si deve far ricorso al diritto per giustificare il potere e l'autorità dello Stato. Ma, d'altro canto, si deve far ricorso all'autorità e al potere, per mantener l'ordinamento e per applicare le norme.

Lo Stato, così considerato, non è un arbitro o un autocrate, ma si uniforma all'ordinamento, che esso stesso ha creato.

Vi ha un solo ordinamento giuridico, quello generale creato dallo Stato: gli altri ordinamenti, quelli particolari, sono possibili a condizione che si uniformino all'ordinamento generale.

Tutti gli interessi sono coordinati, tutte le volontà sono riconosciute; ma debbono subire la disciplina costituita dall'autorità dello Stato (1).

99. — III. ENTITÀ GIURIDICA. — Si è risposto al terzo quesito, che chiedeva come si dovesse pensare giuridicamente lo Stato, precisando tre ben distinte tendenze, che si raccordano a quelle già dianzi accennate: la *dottrina giuridica oggettiva;* la *dottrina delle relazioni o delle situazioni giuridiche;* la *dottrina giuridica soggettiva* (2).

---

(1) BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 36 e segg.

(2) Sulle dottrine giuridiche vedi GIESE, *Deutsches Staastrecht*, pp. 2 e 3.

1. Dottrina oggettiva. — La dottrina giuridica oggettiva considera lo Stato come oggetto del diritto.

Lo Stato è l'espressione della legge, perchè, al di sopra di tutti i soggetti, sta un sistema di norme, le quali determinano certe situazioni legali.

Si crea così una situazione giuridica, per la cui giustificazione si sono escogitate varie teorie, le quali tutte presentano debolezze e difetti, che veramente costituiscono un pericolo e un danno per l'unità e per la sovranità dello Stato.

Son queste le teorie del *contratto sociale* e della *sovranità popolare*, che, in genere, sono state designate come teorie atomistiche, o meccaniche, o empiriche (1).

a) *La teoria contrattualistica.* — È la teoria, che si può chiamare dello *Stato finzione,* come espressione del più schietto individualismo (2).

Il cittadino dichiara che l'ordinamento giuridico, anzi la costituzione dello Stato, come ordinamento sociale, ha valore perchè e fin tanto che egli stesso, che è pur sottomesso all'ordine sociale, lo ammetta e lo voglia. Vale a dire fin tanto che esso prescriva il suo contenuto e al suo contenuto dia la forza della sua volontà.

Sorge così il principio della minor ingerenza possibile dello Stato nella vita della nazione e il restringersi delle sue funzioni alla pura garantia della coesistenza dei cittadini e alla tutela dell'ordine pubblico.

Ne risulta, in pratica, quello che si è chiamato lo Stato-gendarme (3).

---

(1) Vedi GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 186 e segg. 196 e segg.

(2) Per una chiara esposizione sulla contesa fra la dottrina individualistica e la dottrina ad essa contraria, vedi JERUSALEM, *Gemeinsc haf und Staat,* Tübingen, p. 12 e segg.

(3) Vedi REDANÒ, *Lo Stato etico*, Firenze, 1927, p. 65.

Ma l'ordinamento giuridico positivo non può avere natura nè formazione contrattuale. La comunità, costituita a mezzo d'un contratto, non è, nè può essere solidale; e, in tal guisa, l'ordinamento non può essere detto, in vero senso, ordinamento giuridico.

Questa teoria della volontà e del contratto sbocca alla confusione del dovere col volere, nel senso che il soggetto giuridico finisce per essere persuaso che egli deve soltanto ciò che vuole.

La dottrina del dovere subisce, pertanto, una completa inversione, perchè si può dire che non più il cittadino è obbligato verso lo Stato, ma che lo Stato è obbligato verso il cittadino. Sta in questo, principalmente, la debolezza della teoria del contratto, che, al pari delle ideologie dei giusnaturalisti, è ormai completamente sorpassata.

Da questa concezione sorse lo Stato liberale, la cui attività è limitata e circoscritta alla difesa contro gli assalti dall'esterno e alla difesa della vita e degli averi del cittadino all'interno. Mentre non è ammessa alcuna attitudine positiva, per il benessere ed il progresso dei cittadini. E specialmente nessuna iniziativa è permessa in rapporto alla vita economica, spirituale, culturale, che si crede dover lasciare al libero gioco delle attività sociali (1).

b) *La teoria della sovranità popolare.* — Si è creduto di rimediare all' incertezza della teoria contrattuale ricorrendo alla teoria della volontà popolare.

Ma anche questa dottrina si risolve in una finzione e in un astrattismo individualistico e democratico, In realtà, la potestà d'imperio non può risiedere nella massa del popolo,

(1) Vedi KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 31, 35.

dato che sorge solo quando il popolo è organizzato a Stato e per ciò risiede solo nello Stato (1).

Lo Stato democratico significa *self-governement* e autodeterminazione. Per ciò lo Stato, più che essere considerato una forma indifferente e agnostica, è considerato una intrusione e un male necessario.

È l'espressione della dottrina utilitaristica inglese, che considera la libertà come la possibilità, da parte dell'individuo, di compiere tutte le azioni secondo il suo talento, pur che non leda o invada il campo altrui.

Così il potere non è un'essenza o funzione realizzatrice di libertà, ma un limite e un termine.

Il principio e la dottrina della sovranità popolare sono ancora accettabili come puro principio teorico. Dove essi cedono è nell'applicazione pratica, come abbiamo esposto altrove (2) e come diremo più innanzi (3).

100. — 2. Dottrina delle situazioni giuridiche. — Questa dottrina si riporta, in conclusione, alla precedente.

Cercando di risolvere l'inerte oggettività dello Stato, in una concezione, che più giuridicamente la spieghi, finisce per sostituire all'*oggetto* la *relazione,* rendendo così più astratta ancora l'idea dello Stato (4).

A questa concezione si ricongiunge quella dottrina del realismo politico (5), che, pur nel suo proposito di romperla coi dogmi giuridici, filosofici o politici, finisce per ricadere

---

(1) RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., p. 32. Vedi anche al riguardo SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, 1931 p. 9.

(2) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 283 e segg.

(3) Vedi più innanzi, n. 101.

(4) Vedi REDANÒ, *Lo Stato etico*, p. 206.

(5) Vedi DUGUIT, *L'Etat le droit objectif et la loi positive*, p. 1.

inevitabilmente nelle concezioni dogmatiche; alla stessa guisa che, per allontanarsi dalle direttive individualistiche, ritorna sempre ai principii del più schietto individualismo

Infatti tutte le costruzioni in materia non fanno che confermare, nella realtà della vita pubblica, l'esistenza, da un lato, d'una incoordinata, amorfa, atomistica compagine di governati, e, dall'altro, d'una concreta e ristretta oligarchia di governanti (1).

È la dottrina giuridica di quelle tendenze, che, più che considerar l'individuo, considerano la società e gli aggregati sociali; e che si risolvono, praticamente, nel collettivismo, nel socialismo, nel sindacalismo, i quali sorgono dai medesimi presupposti individualistici, dai quali sorgono il liberalismo e la democrazia.

L'individuo non può più negare la realtà, che si chiama Stato. Ma, poi che egli non fa che pretendere qualche cosa da questo ente, che trova di fronte a sè, lo riduce a un insieme di servizi o a una mera realtà giuridica.

L'individuo è tuttavia il termine, intorno al quale e per il quale tutte le attività si svolgono. Le organizzazioni e gli aggregati sono pluralità e non unità. Essi rappresentano ordinamenti giuridici autonomi e particolari, che sono messi in funzione per la soddisfazione degli interessi individuali o di classe. La loro attitudine particolaristica fa sì che la collettività è contro lo Stato, perchè lo Stato rap presenta il diritto e la collettività rappresenta la vita sociale. Ed è sempre esistito e si è sempre mantenuto vivo il dualismo fra Stato e società, fra diritto e vita economica.

Così lo Stato è considerato da queste forze attive, che ad esso sono estranee ed avverse, o come una *funzione*

---

(1) Vedi GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 207.

(Stato-servizio) o come una *mera creazione giuridica* (Stato di diritto).

a) *Stato-servizio.* — La dottrina dello Stato-servizio è dottrina eminentemente sindacalista, la quale sostituisce la nozione di servizio pubblico alla nozione di sovranità e di potere statuale.

Lo Stato è il diritto oggettivo dei servizi pubblici; ed esso diviene una pura attività amministrativa, senza realtà, senza iniziativa e senza vita (1).

Di questa dottrina sindacalista dello Stato-servizio diremo più innanzi (2).

b) *Stato di diritto.* — Non ripeteremo quanto è stato esposto dianzi a proposito dello Stato di diritto. Esso non ha altro scopo, all'infuori di quello della tutela del diritto e della libertà dell'individuo (3).

Il concetto di Stato è solo espresso sotto il punto di vista della libertà civile, che determina la misura e la proporzione di tutte le manifestazioni di autorità.

Lo Stato di diritto rappresenta l'antitesi piena e perfetta dello Stato sovrano. L'espressione assolutamente individualistica dell'ordinamento porta alla prevalenza dei diritti del singolo e degli interessi particolari sugli interessi generali e sui diritti dello Stato (4).

Così, con lievi variazioni, a seconda delle particolari

---

(1) Vedi LEROY, *Les transformations de la puissance publique*, Paris, 1907, p. 79 e seg.

(2) Vedi più avanti, n. 102.

(3) Vedi PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, Città di Castello, 1922, pp. 33, 68. Sulla espressione « Stato di diritto » e sul suo valore veggasi PANUNZIO, op. cit., p. 19 e segg. Vedi anche NAVARRA, *Introduzione*, cit., p. 118 e segg.

(4) Vedi SCHMITT, *Verfassungslehre*, München, 1928, p. 129 e segg. Vedi HELLER, *Rechtstaat oder Diktatur* (Neue Rundschau, dicembre, 1929).

tendenze, si nega allo Stato la prerogativa e la potestà sovrana. Ed, affermando la sua pura realtà giuridica, si nega anche la personalità dello Stato.

Lo Stato amministratore, o giudice, o legislatore è lo *Stato-istituto*. Il che significa che lo Stato è una formazione *che si fa agire* secondo il diritto e in base alla norma giuridica; *ma che non agisce* secondo il diritto e in base alla norma giuridica.

Esso è un *meccanismo,* ma non un *organismo* giuridico.

101. — 3. Dottrina soggettiva. — Secondo questa dottrina, lo Stato possiede vera e propria soggettività giuridica, con capacità di volere e di compiere atti aventi valore giuridico.

Ma non basta che lo Stato sia provvisto della funzione giuridica; occorre che, oltre del diritto, esso sia fornito del potere per attuarlo.

In altre parole, fa d'uopo che lo Stato sia soggetto di diritto non solo, ma che sia anche Stato sovrano, nel senso d'avere a propria disposizione l'energia per dar vita pratica alla legge e per mantenere l'ordinamento giuridico.

La dottrina dello Stato giuridico in tanto è concepibile, in quanto accetti, come suo presupposto principale, la *realtà* dello Stato; non come realtà determinata dall'esistenza dei diritti individuali o dal diritto oggettivo preesistente, ma come personalità determinata dall'esistenza di diritti superiori dello Stato. Essa è solo concepibile in quanto accolga un complesso di diritti spettanti allo Stato, come veri e concreti diritti di supremazia (1).

Prendendo le mosse dalla classica definizione del Gerber, il quale definì la sovranità « la potestà di volere in

---

(1) Vedi più innanzi, n. 127.

un morale organismo, concepito come persona » (1), si deve considerare che anche il problema della sovranità è problema di volontà.

Ma, come tale, considerato lo Stato per lo studio che ci interessa, si deve dire che lo Stato in tanto è sovrano, in quanto è persona giuridica con piena capacità di volere. E, in tanto è persona giuridica, in quanto è sovrano, poi che la capacità di volere dello Stato non è concepibile, se non sotto la specie della sovranità.

Pertanto non si può risolvere il problema della sovranità, se non si risolve quello della personalità di diritto. E la dottrina fondamentale della personalità dello Stato ce lo esprime come il soggetto, che crea il diritto, che cura l'applicazione del diritto e che sottomette sè stesso all'impero del diritto.

Da queste attitudini appaiono tre momenti principali dell'attività dello Stato:

*a*) il momento della formazione del diritto, che realizza il principio della *statualità del diritto*, come espressione di personalità e di *supremazia dello Stato in regime giuridico;*

*b*) il momento dell'applicazione del diritto, che realizza il principio della disciplina obbligatoria del diritto, come espressione di *sovranità dello Stato in regime di gerarchia;*

*c*) il momento dell'autosubiezione dello Stato al diritto, che realizza il principio dell'*autodeterminazione dello Stato sovrano*, come espressione della *personalità dello Stato in regime corporativo* (2).

Infatti, delle tre tendenze, che sono state formolate dalla dottrina giuridica dello Stato per rispondere al que-

(1) Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1880, § 7.

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 48 e segg.

sito proposto ad esprimere come debba pensarsi giuridicamente lo Stato, quest'ultima, che noi professiamo, risponde esattamente alla concezione e alla realtà dello Stato sovrano, in ordinamento gerarchico e corporativo.

102. — IV. Forme di governo. — Si è risposto al quarto quesito, che noi abbiamo proposto, riguardante le forme di governo, esponendo i vari tipi di ordinamenti di Stato (1).

Si dice che il problema della forma dello Stato è un problema di contenuto giuridico (2). Crediamo piuttosto che esso sia un problema di *forma* giuridica, ma di *contenuto* profondamente politico.

Certo la materia riveste grande importanza, perchè lo studio della forma di governo rivela la stessa intima natura dello Stato medesimo. Ma è altrettanto certo, comunque si voglia considerare e svolgere il problema delle forme di Stato, che l'indagine dovrà essere, in via generale, condotta, da un lato, sotto il punto di vista politico, come studio dell'organizzazione e dell'autorità, che esercita il potere pubblico; e, dall'altro, sotto il punto di vista giuridico, come studio delle espressioni della volontà statuale e dei rapporti di diritto pubblico.

È tutto questo, politicamente e giuridicamente, lo studio, dapprima delle proporzioni fra volontà e determinazioni dei singoli e degli enti; di poi, del concorso dei vari interessi, che si perseguono nella varia espressione della vita sociale; e, infine, della coesistenza del principio di libertà e del principio d'autorità nell'ambito dei rapporti politici e giuridici.

---

(1) Veggasi al riguardo Giese, *Deutsches Staatsrecht*, p. 22 e segg.; Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, p. 44 e segg. Per la distinzione tra forme di Stato e forme di governo vedi Crosa, Mon. cit., p. 12 e 31 dell'estr.

(2) Vedi Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, p. 320.

Si suol porre il problema del governo dello Stato sulla base del principio di autorità, in tre forme: autorità di uno (*monarchia*); autorità di pochi (*aristocrazia*); autorità di molti o di tutti (*democrazia*) (1).

Ma a noi pare che, più che esaminare la direttiva e lo spirito, che sopraintendono all'assegnazione dell'autorità, convenga piuttosto porre la forma di governo, in rapporto colla direttiva, che presiede al suo esercizio.

Avremo così tre principii:

*a*) Il principio *universalistico,* che rappresenta l'affermazione di preponderanza, d'autorità e di sovranità dello Stato, o del sovrano, o di pochi. Esso determina le forme autocratiche o aristocratiche;

*b*) Il principio *individualistico,* che è l'affermazione della libertà e della sovranità del popolo. Esso determina le forme liberali, democratiche, socialiste e sindacaliste (2);

*c*) Il principio *corporativo,* che rappresenta la solidarietà di tutti gli elementi nell'orbita dello Stato sovrano. Esso determina le forme organizzate nel coordinamento delle volontà e nella proporzione degli interessi, come struttura dello Stato fascista.

Secondo le dottrine filosofiche e pubblicistiche correnti, una nazione è libera quando non è assoggettata a nessuna dominazione straniera; e un popolo è libero, quando tutti i cittadini possono partecipare, in certa misura, alla direzione e all'esercizio degli affari pubblici (3).

Si tratta solo di vedere come possa avvenire, come

---

(1) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* vol. II, n. 162 e segg.

(2) Vedi Jerusalem, *Gemeinschaft und Staat,* Tübingen, 1930, p. 22 e segg.

(3) Vedi Block, *Dictionnaire general de la politique,* Paris, vol. II, p. 370; Palma, *Diritto costituzionale,* vol I, cap. IV, pp. 133, 134.

avvenga questa partecipazione e come si realizzi l'esercizio delle funzioni pubbliche, che può verificarsi solo per mezzo di delega, perchè l'universalità dei cittadini è sovrana solo nel senso, che nessun individuo, nessuna frazione, nessuna associazione parziale può arrogarsi la sovranità o il potere pubblico, se esso non è stato regolarmente delegato, o confidato, o riconosciuto (1).

103. — Allo scopo di precisare le diverse posizioni dei soggetti rispetto allo Stato, riteniamo di esporre, nelle loro essenziali caratteristiche, i principali ordinamenti di Stato, per fissare, in base ad essi, le varie forme dei rapporti giuridici e politici.

1. L'*ordinamento autocratico,* nel quale vanno compresi tutti gli aspetti dell'assolutismo. Qui la massa di coloro, che sono soggetti all'ordinamento giuridico, non ha parte alcuna, nè diretta nè indiretta, nella formazione dell'ordinamento medesimo.

2. L'*ordinamento liberale,* nel quale sono comprese tutte le apparizioni della dottrina naturalistica e individualistica. Qui la massa di coloro, che sono soggetti all'ordinamento giuridico, esige che le norme di diritto costituiscano soltanto la sfera di protezione dei diritti individuali, riducendo lo Stato a una pura forma di garantia moderatrice, indifferente ed agnostica.

3. L'*ordinamento democratico,* nel quale sono comprese tutte le forme e le gradazioni della democrazia. Qui la massa di coloro, che sono soggetti all'ordinamento giuridico, partecipa, direttamente o indirettamente, alla formazione dell'ordinamento stesso col mezzo del suffragio.

4. L'*ordinamento sindacalista,* nel quale si compren-

(1) Vedi Costant, *Corso di politica costituzionale,* appendice capo I.

dono le strutture organizzate, che vivono fuori di ogni riconoscimento dello Stato nell'ambiente sociale. Qui esse sono arbitre della funzione politica e costituiscono l'ordinamento giuridico ed economico ad un tempo, a prezzo dell'esautoramento dello Stato, che viene ridotto ad una semplice formola giuridica o all'aspetto d'un insieme di servizi.

5. L'*ordinamento socialista,* nel quale vanno comprese tutte le forme derivate dalla dottrina marxista. Qui le masse costituiscono l'ordinamento giuridico colla subordinazione della politica all'economia pubblica. Ma, più che affermare ed esprimere il principio della sovranità del popolo, tendono ad affermare e stabilire, nel governo generale, la dittatura d'una classe. La funzione giuridica e politica è sopraffatta dalla ragione e dalla necessità economica. E la funzione e il potere sono di spettanza della classe proletaria, preponderante nell'ambiente economico e produttivo.

6. L'*ordinamento corporativo,* nel quale vanno considerati tutti gli aspetti del corporativismo. Qui si ha il concorso di tutte le energie, organizzate sotto la disciplina dello Stato, alle funzioni costituzionali. La massa di coloro, che sono soggetti all'ordinamento giuridico, partecipa all'attuazione dell'ordinamento medesimo, indirettamente col mezzo del suffragio, e direttamente, col mezzo delle proprie organizzazioni, riconosciute dallo Stato, fornite di personalità giuridica e dotate d'attribuzioni e di poteri, per il conseguimento degli scopi d'interesse generale.

104. — 1. Ordinamento autocratico. — È la forma dello Stato assoluto, dove unico soggetto di diritti è un individuo, ovvero un ente, che si costituisce e s'impone di contro e al disopra di tutti gli altri soggetti.

Al principe solo spetta la potestà d'imperio; esso riunisce in sè tutti i poteri: legislativo, amministrativo, giurisdizionale. Agli individui non spetta alcun diritto politico e, per conseguenza, la loro posizione non è quella di soggetti giuridici, ma bensì quella di oggetti del diritto e della potestà sovrana (1).

« Manca qui, a rigore, la nozione d'unità dello Stato, la quale abbracci, in una compiuta sintesi, tutti gli elementi sociali e politici, considerati come forze costruttive » (2).

Questa dottrina è frutto della sconfinata concezione universalistica dello Stato. Per essa l'organismo dello Stato è l'espressione di un'originaria superiore entità spirituale; e si comprende come, di conseguenza, la potestà d'imperio non possa spettare nè a tutti nè a molti, ma bensì solo ai rappresentanti del superiore spirito, vale a dire ai migliori.

Questi possono essere i più forti, i più intelligenti, i più autorevoli; possono rappresentare il ceto sacerdotale, i condottieri, i principi; assumono il potere per volere, determinazione e investitura divina, e dei loro atti debbono rispondere solo innanzi a Dio.

Si dice che, alla stessa guisa che la teologia giustifica l'imperio, la metafisica giustifica lo Stato. Dio e lo Stato vengono identificati nell' assolutismo. Monoteismo e monarchia, come rappresentanza. appaiono come causa e fondamento del diritto. L'unità è data unicamente dalla persona e la persona assoluta è l' autorità legittima (3).

---

(1) Cfr. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, Leipzig, 1878, vol. II, p. 12; KELSEN, op. cit., p. 152; DE MAISTRE, *Sul principio generatore delle costituzioni politiche e delle altre istituzioni*, Napoli, 1850, pp. 10, 14, 17; OLIVETTI A. O., *Lineamenti del nuovo Stato italiano*, p. 68 e segg.

(2) GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 18.

(3) Vedi SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 48.

Ma, per quanto questi principii abbiano avuto per lungo tempo valore (1), occorre osservare che non si riesce a dare giustificazione dello Stato e della sua sovranità ricorrendo alla divinità o ad altra entità metafisica. Se si dice che Dio, o il volere superiore, vuole lo Stato, non si dice, in verità, nulla; e si costituisce soltanto una finzione o una astrazione.

Infatti non si esprime nè si manifesta la realtà d'una forza creatrice, ma si conferisce solo allo Stato una forma divina, soprannaturale, fatalmente necessaria.

Una giustificazione metafisica dello Stato e dell'ordinamento giuridico non può essere che relativa, e non assoluta.

Di più, non si giustifica l'esistenza d'uno Stato, costituendolo come oggetto della potestà d'un principe, creato per volontà divina, poi che la vita non può essere determinata e fissata, nei suoi limiti, nelle sue attività e nella sua funzione, se non dalla vita istessa.

La vita e le sorti dei popoli debbono governarsi con concetti umani e non risalendo a principii superiori, che possono dar solo la spiegazione dell'intelligenza e della libera coscienza degli uomini, i quali, alla lor volta, possono creare le loro realtà sociali e i loro ordinamenti politici.

Non a torto Marsilio da Padova diceva che, in ogni forma di governo, il potere ha per causa remota Iddio e per causa prossima il popolo (2). Così il diritto divino della sovranità si ripiega e si compone in una più precisa realtà umana, perchè lo Stato e la sua autorità appaiono come un prodotto e un esplicamento naturale e progressivo della volontà, della ragione e dell'intelligenza umana, che si tra-

---

(1) Per una vasta trattazione vedi GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 95 e segg.

(2) MARSILIO da PADOVA, *Defensor pacis*, ediz. del 1824, p. 47.

duce nelle forme della sovranità, liberamente accettata e acconsentita dagli uomini.

Son queste le debolezze e gli errori della dottrina dello Stato assoluto. Essa ha tuttavia l'unico pregio d'aver creato una forma di Stato essenzialmente unitaria.

Unità, che non fu affatto empirica (1) e che fu caratteristica e forza dello Stato romano. Disgregatasi durante il medio evo, fu più tardi, per opera della tendenza autocratica e assoluta, ricomposta per il concorso dei tre elementi essenziali della struttura statuale: popolo, territorio e potestà d'imperio (2).

105. — 2. Ordinamento liberale. — L'individuo, costituito sotto gli ordinamenti autocratici come oggetto della potestà del sovrano, ha, a poco a poco, acquistato la coscienza della propria forza e dei propri diritti.

« La personalità dell'individuo, assumendo i caratteri e la funzione di potenza pubblica, diventa una forza necessaria all'esistenza stessa dello Stato . . . , lo Stato moderno inizia e compie la sua evoluzione in virtù di un'ascensione lenta e graduale dell'individuo verso lo Stato e per mezzo di un'azione di carattere economico-sociale, cui segue una affermazione di carattere politico » (3).

Ma la stessa posizione dell'individuo lo portò a prender posizione in contrasto collo Stato, che, secondo questo ordinamento, è *Stato di ragione*.

Lo Stato viene considerato come libertà etica e società umana di ragione e non come potenza pubblica. E deve solo svolgere le funzioni, che sono inerenti alla sua posizione

---

(1) Vedi GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 183.

(2) RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 55; BORNHAK, *Grundriss*, p. 13. Vedi anche RAVÀ, *Lo Stato come organismo etico*, p. 30.

(3) GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 18.

di tutore, in via positiva o negativa, delle libertà individuali.

Ma, in questa guisa, lo Stato viene considerato come una pura finzione e da un punto di vista puramente negativo (1).

In verità, esso rivela una specie di smisurato compromesso fra tanti interessi singoli e tanti gruppi d'interessi, realizzando il massimo d'utilità fra gli individui, col minimo di pregiudizio e di svantaggio particolare (2). Ma ad esso consegue il massimo di svantaggio per la realtà e per l'esistenza dello Stato, che, nella tutela della libertà, nella garantia dell'ordine e nella protezione degli interessi, trova l'ambiente della propria passività ed inerzia.

La dottrina del diritto naturale, se pure, ai suoi inizi, ha avuto il merito di porre in evidenza il valore delle spontanee formazioni e l'importanza del libero assenso di contro alla volontà divina, al rescritto del sovrano e alla coazione dell'autorità, più tardi, armonizzata e adattata alle esigenze rigidamente individualistiche della dottrina democratica, ha perduto gran parte del suo valore, per dare importanza solo a talune prerogative dell'individuo e per trascurarne altre, che pur hanno interesse e importanza di grande rilievo

Così si coltiva la tendenza dell'individuo verso la libertà, e si dà ad essa il maggiore valore. Ma si trascura la tendenza dell'individuo stesso verso la socialità e verso l'organizzazione di quelle strutture sociali, che rappresentano a un tempo affermazione, tutela e presidio dei suoi interessi individuali. E si trascura del pari la sua tendenza verso la giustizia e verso la forza, per la quale esso pratica la sua sottomissione ai poteri dello Stato.

Sulla base dell'individualismo si è pure considerato il

(1) Vedi KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, p. 31.

(2) Vedi REDANÒ, *Lo Stato etico*, p. 138; PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, p. 48.

parlamentarismo come un'applicazione della teoria liberale. E si dice che, alla stessa guisa che, dalla libera concorrenza di privati interessi nel campo economico, deve uscire un equilibrio e un'armonia utile, per la vita sociale, così, dal conflitto delle idee, deve risultare l'utilità della vita politica (1).

Secondo la dottrina individualistica, lo Stato è una formazione volontaria e la sovranità dello Stato è considerata derivazione della sovranità del popolo.

Ma l'astrattismo di questa dottrina è dimostrato e comprovato così dalla pratica degli ordinamenti statuali come dal corso della storia. Il principio umanistico determinò l'assolutismo statuale del XVII secolo e la formazione dello Stato di polizia del XVIII. Contro di essi reagì l'enciclopedia e si svolse la rivoluzione, dalla quale risorse purificato il giusnaturalismo, mentre la sovranità del popolo apparve con vesti schiettamente individualistiche, sulle basi dell'assoluta libertà e della volontà individuale.

106. — 3. Ordinamento democratico. — La democrazia è, più ancora del liberalismo, la logica forma politica dell'individualismo e del giusnaturalismo.

I postulati fondamentali di tale formazione sono:

*a*) i cittadini sono forniti di eguali diritti, perchè sono entrati a costituire lo Stato per sociale contratto;

*b*) i cittadini sono forniti di uguali poteri, perchè chiamati ad esercitare la sovranità col mezzo del voto (2).

Il principio giuridico e politico della democrazia è definito la « identità tra sovrani e sudditi, tra governanti e governati, tra superiori e inferiori » (3).

---

(1) Vedi Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, p. 55.
(2) Vedi Spann, *Der wahre Staat*, p. 108.
(3) Vedi Schmitt, op. cit., p. 234, p. 258 e segg.

Ma questo è puro astrattismo, perchè il principio, così affermato, non può negare la gerarchia e per ciò contradice a sè stesso: mentre il suo ordinamento manca persino di quel principio di autorità, che pur si deve ravvisare necessario in qualsiasi forma di governo.

Di queste contradizioni è piena la dottrina democratica. La democrazia, che, in fatto di religione, è fatta di complete negazioni (2), senza essere religiosa è mistica; alla stessa guisa che, per non voler essere demagogica, esercita il demagogismo; e, per combattere le oligarchie, diventa potentemente oligarchica.

Infatti la democrazia ha cominciato col bandire le sue dottrine affermando che la voce del popolo è voce di Dio. Ha detto che il popolo agisce per impulso di potenze superiori, che gli individui non sanno spiegare. Ha sostenuto che il popolo è saggio e giusto, perchè contiene ed esprime, nella sua intimità originaria, tutta la saggezza e tutta la giustizia della nazione. E non avvertiva la contradizione, in cui cadeva, quando, combattendo il diritto divino dei troni e dei reggitori, creava tuttavia un'investitura mistica sulle prerogative naturali dell'uomo e mutava l'antico diritto divino dei monarchi nella maestà onnipotente e nel diritto divino del popolo (3).

Nè si dica che questo è artificio polemico, perchè ne troviamo conferma negli scritti democratici, dove è detto che « il democratismo è originariamente costituito in forma così trascendentale, come l'assolutismo ». E, altrove, che « la democrazia è il moderno Stato assoluto, l'onni-

---

(1) Vedi BORTOLOTTO, *Faschismus und Religion* (Der Ring, Berlin, 1931).

(2) BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, p. 12. Vedi anche GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, p. 197.

potenza creata a traverso la potenza di tutti, sotto l'ideologia o l'ideale della libertà e dell'eguaglianza » (1).

L'attuazione dell'ordinamento giuridico si realizza, in regime di democrazia, in due modi:

*a*) La formazione delle leggi avviene direttamente per mezzo di coloro, per i quali le norme stesse hanno valore d'imperativo, costituendo dei doveri giuridici pubblici. E il popolo ha il diritto d'interloquire direttamente, in sede di formazione delle leggi. È questa la forma di democrazia diretta (2).

*b*) La formazione delle leggi avviene per mezzo della rappresentanza scelta dal popolo col suffragio. È questa la forma di democrazia indiretta, che è la più frequente (3).

Così, secondo la dottrina democratica (4), la nazione è *self-governement* e lo Stato è rappresentativo e parlamentare (5).

Ma l'elezione è il vero, l'unico esercizio della sovranità popolare, mentre i diversi poteri, non eccettuato il potere regio, sono, per così dire, gli organi ristretti e delegati di questa sovranità (6).

L'elezione diventa elettoralismo e parlamentarismo, con tutti i difetti e i danni, che esso ha prodotto e sta producendo (7). E non si può certo dire, come l'esperienza

---

(1) Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 48 e 59.

(2) Vedi Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 328-329.

(3) Vedi Crosa, *Mon. cit.*, p. 10 dell'estr.

(4) Vedi Romagnosi, *Giurisprudenza teorica*, parte I, lib. V, cap. II, § 3; vedi anche Esmein, *Elements de droit costitutionnel français et compare*, Paris, 1899, p. 1.

(5) Pierantoni, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, 1873, I, p. 271.

(6) Rolin Jacquemyns, in *Revue de droit international de Gand*, 1870, p. 523.

(7) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, n. 268 e segg., 275 e segg.

c'insegna, che lo Stato moderno abbia compiuto la propria funzione storica e segua la propria evoluzione attuale, rispondendo alle esigenze ed assolvendo alle necessità, che si presentano nella vita dei popoli.

107. — 4. Ordinamento sindacalista. — Se l'ordinamento democratico porta progressivamente e necessariamente all'indebolimento dello Stato, l'ordinamento sindacalista porta alla negazione dello Stato, che, come si è visto, è ridotto a un insieme di servizi.

Il Duguit, riprendendo la dottrina demoliberale, considera lo Stato come contratto e ne fa una mera creazione giuridica sfornita così di personalità come di sovranità. Esso nega la volontà generale del Rousseau e colloca al suo posto una pluralità di volontà, che contrattano tra loro, per creare una situazione di diritto, che si chiama Stato (1).

Ma questo Stato è il nulla. È un complesso di servizi, organizzati e controllati dai governanti, i quali hanno per loro compito essenziale quello di curare le pubbliche attività.

La gerarchia dello Stato sindacalista costituisce, alla sommità, i funzionari, che sono rappresentanti della maggioranza effettiva degli individui, e costituiscono i gruppi sociali. Ma a questi rappresentanti non è accordata nè riconosciuta alcuna potestà o potenza pubblica, perchè essi hanno soltanto il dovere d'impiegare la maggior energia nella realizzazione del diritto; ed il loro compito si riduce ad una funzione di sorveglianza e di controllo dei gruppi sindacali fortemente organizzati, federati per professione e aventi una rappresentanza politica.

---

(1) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, I, p. 128.

I servizi pubblici sono attuati da corporazioni di funzionari, poste sotto la vigilanza dei governanti. Ma colla rappresentanza e coll'organizzazione sindacale, si realizza, così almeno si afferma, una garantia potente e una forte limitazione al prepotere dei governanti (1). Perchè, infatti, si sostiene di dover fare dei sindacati uno Stato, vale a dire di dovere svuotare il più possibile lo Stato delle sue funzioni legislative e politiche per attribuirle ai sindacati.

Il sindacalismo pertanto si pone nella situazione di antistato. Gli interessi generali sono attuati dalla federazione dei cittadini e dalle loro associazioni economiche. Lo Stato si abbassa al valore di mezzo; le funzioni di governo diventano funzioni amministrative (2); l'organizzazione centrale, che altrove assume l'aspetto e le funzioni di Stato, acquista puramente i caratteri di un'organizzazione tecnica; e la sovranità vera deve stare nelle mani delle masse e delle organizzazioni economiche (3).

È, del resto, anche questa l'espressione d'un principio individualistico, per il quale il potere d'imperio e di comando trova la sua origine e la sua giustificazione in tutti i cittadini organizzati, perchè tutti, in egual forma, partecipano alla direzione dello Stato.

Lo Stato sindacale parrebbe significare la fusione tra politica ed economia, così da comprendere, entro la sua compagine e far funzionare, per gli intenti della politica e dell'ordinamento costituzionale, tutte le energie dirette all'incremento della produzione.

---

(1) Duguit, *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'Etat,* Paris, 1910, p. 154 e segg.

(2) Vedi, per una diffusa trattazione, al riguardo Panunzio, *Il sentimento dello Stato,* pp. 38, 39, 41, 98, 169, 170, 214.

(3) Della Torre, op. cit., p. 192.

Invece lo Stato sindacale significa la reale esistenza di due Stati: uno Stato economico, complesso di organizzazioni, che costituiscono l'insieme della società e la sua forza; uno Stato politico, piccolo, evanescente, debole, senza personalità e senza poteri.

La coscienza economica, professionale e di classe riesce superiore e preponderante a quella nazionale, politica e statuale, con dannose conseguenze per l'unità e per il composto ordinamento dello Stato (1).

Si dice che il sindacalismo « non si pone come negazione dello Stato moderno, nè come concezione astratta d'un uomo ideale, ma come lo stesso svolgimento della storia dello Stato verso una maggiore universalità » (2).

Ma questo non è che un puro compromesso filosofico, che contradice a tutta la realtà giuridica e politica, perchè il sindacalismo, com'è stato finora concepito ed espresso, o rivoluzionario, o libertario, o assolutista, non fa che ridurre, impoverire, negare il concetto e la realtà dello Stato.

108. — 5. Ordinamento socialista. — In ordinamento socialista, lo Stato si ritiene superfluo di fronte all'avvento futuro della giustizia economica. Ma frattanto lo si afferma, per costituire le condizioni, che renderanno possibile la realizzazione dell'ordinamento nuovo.

Il socialismo, che ha messo a base della sua dottrina una dittatura di classe, che non riconosce altro popolo che il proletariato rivoluzionario e ribelle, è, per sua natura, teoreticamente anarchico.

Tuttavia esso ammette l'esistenza dello Stato come un'apparizione transitoria; e, mentre il liberalismo consi-

---

(1) Vedi Panunzio, *Il sentimento dello Stato* cit. p. 83, 84.

(2) Della Torre, op. cit., p. 279.

dera lo Stato un male, ma necessario, il socialismo lo considera un male, che, prima o dopo, si manifesta superfluo (1).

La repubblica dei sovieti, instaurata in Russia colla dittatura del proletariato, appare, secondo la concezione del suo costruttore, come uno Stato dittatoriale di transizione, perchè il raggiungimento della giustizia economica rappresenta la meta da raggiungere, che determinerà la morte dello Stato (2).

Ma, frattanto, lo Stato si afferma in un universalismo tirannico ed assoluto, nel quale le masse costituiscono un'unità indifferenziata, dove l'individuo scompare nello sforzo di ridurre a totalità la folla e a meccanismo l'attività umana (3).

Ma, la contradizione sta in questo che, mentre si afferma che lo Stato esiste temporaneamente, è invece da escludersi che la sua inflessibile funzione cessi. Com'è, del pari, da escludersi che si possa raggiungere la méta della giustizia economica, a traverso l'esercizio d'una dittatura di classe.

Nella struttura dello Stato socialista si assiste a questa parabola teorica, strana e contradittoria: l'ordinamento, che si forma sulla base d'un principio individualistico (*classismo*), si solleva e s' afferma coll'espressione d'assolutismo universalistico (*dittatura*), per poi ritornare al culto e all'applicazione dei principî individualistici (*Stato classista*).

Lo Stato viene infatti definito dallo stesso Marx, come un ordinamento coattivo, che permetta la valorizzazione

---

(1) Vedi Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, p. 33.

(2) Vedi Lenin, *Stato e rivoluzione, Problemi della rivoluzione*, Milano, 1919.

(3) Vedi Spann, *Die Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre*, Leipzig, 1930, p. 29.

l'affermazione e il trionfo delle classi inferiori, a traverso le classi più elevate, per costituire poi uno Stato di classe.

Così, sempre cogli stessi fondamenti di ragione individualistica o di classe, il socialismo, come ideologia politica di movimento delle classi proletarie, va dall'anarchismo sino allo statismo relativo ed assoluto (1).

Dall'anarchismo, in quanto nega lo Stato e si rivolge a quell'ottimistica ed utopistica ideologia, che forma il sostrato della tendenza dottrinale anarchica.

Allo statismo moderato, quando, nel compromesso tra borghesia e proletariato ammette l'avvento di quello Stato socialdemocratico, nel quale l'apparato autoritario è alquanto limitato e la sovranità è modestamente ricondotta a una linea mediana, nella quale tuttavia entra anche un'attività economica, culturale e politico-sociale (2).

Allo statismo assoluto, quando si esprime nella forma dittatoriale, dove l'apparato economico, costituito con struttura autoritaria, si precisa colla prevalenza assoluta del potere dello Stato.

Questo si verifica, perchè il socialismo, nelle sue due principali concezioni di collettivismo e di comunismo, manca d'una finalità di valore morale e generale, ed ha come contenuto soltanto la soddisfazione d'interessi materiali e particolari.

Non c'è una realtà etica, come fine ultimo dello Stato; ma vi ha solo una finalità, che si compendia nel raggiungimento della giustizia distributiva e della soddisfazione equanime del benessere individuale.

La dottrina socialista, sia collettivista, sia comunista, è figlia, come la democrazia, dell'individualismo stesso.

---

(1) Vedi in proposito v. Wiese, *Staatssozialismus*, Berlin, 1916, p. 28.

(2) Kelsen, op. cit., p. 33.

Le masse e le forme collettive non son altro che pluralità di atomi; ed il comunismo ci appare infatti come un atomismo mascherato, alla stessa guisa che rappresenta una forma utopistica d'economia (1).

L'errore della dottrina individualistica antiunitaria esiste in Carlo Marx, come lo si trova in G. G. Rousseau. Carlo Marx critica la volontà generale del Rousseau, come determinata da una formula o da una norma giuridica o morale, per sostituire ad essa una volontà generale concreta, in quanto che agisce nel campo economico.

Ma l'errore di Carlo Marx è lo stesso errore di G. G. Rousseau, perchè il mondo, per l'uno e per l'altro, è una somma d'individui e lo Stato non è che la disciplina diretta al benessere individuale e particolaristico (2).

La lotta di classe, nella quale sbocca tutta la costruzione economica, non è che lotta d'interessi particolari ed è destinata a rimanere eternamente tale, senza raggiungere comunque una soluzione. Perchè la soluzione d'un problema, in un determinato momento, non rappresenta che la ripreparazione del contrasto e del dissidio per i momenti successivi.

Quando si parla, nell'ordinamento marxista, della concentrazione economica per raggiungere un ideale di giustizia, si ravvisa che tale concentrazione è impossibile, appunto per l'originaria formazione individualistica della dottrina.

Così vi ha non solo incertezza, ma contradizione e confusione di concetti individualistici e universalistici, che, se pur possono apparir validi per la formazione d'una dot-

---

(1) ERCOLE, op. cit., p. 57. Vedi GUARNIERI VENTIMIGLIA, *I principî giuridici dello Stato corporativo*, p. 18.

(2) Vedi DELLA TORRE, op. cit., p. 184. Vedi KELSEN, *Sozialismus und Staat*, Leipzig, 1920; LENZ, *Sozialismus und Staat*, Stuttgart, 1921.

trina economica, non risultano tali per la formazione d'una dottrina politica e d'un ordinamento giuridico (1).

In conclusione, l'errore fondamentale della dottrina marxista è l'equiparazione, l'eguaglianza, l'atomismo. Quella stessa considerazione, che la dottrina democratica fa tra individui, quali cittadini, la dottrina socialista fa tra individui, quali elementi economici. Ma ambedue ritornano al punto di partenza, l'individualismo, che poi viene combinato e confuso coi concetti, profondamente universalistici, di collettività e di Stato.

109. — 6. Ordinamento corporativo. — Fra il principio universalistico, che ha ispirato le forme autocratiche ed aristocratiche di governo, e il principio individualistico, che ha ispirato le forme democratiche, socialdemocratiche e sindacaliste, noi abbiamo espresso e studiato il principio corporativo, che compone e regola l'ordinamento dello Stato fascista (2).

Nell'ordinamento corporativo lo Stato esercita la propria autorità e la pone al sommo della formazione sociale, esprimendo i propri attributi sovrani.

Ma esso riconosce la personalità degli individui e degli aggregati sociali, i quali, nella loro capacità di diritto, assumono le attività varie, che sono dirette alla realizzazione degli interessi degli individui, delle collettività e della nazione, considerata nella sua unità e nella sua superiorità, rispetto alle altre entità ed agli altri organismi.

Ed è pregio che lo Stato sia, nella sua formazione, fornito degli attributi della *corporatività* e della *gerarchia*,

(1) Vedi SPANN, *Der wahre Staat*, pp. 146, 147, 159, 160.

(2) Per una larga esposizione vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 40 e segg.

perchè l'uno e l'altro conferiscono un particolare valore alla sua struttura.

La *corporatività* si esprime come *organizzazione*, nella quale tuttavia i singoli elementi, che compongono l'unità totale, vivono della loro individualità e operano conforme ai loro propri interessi, nell'orbita dello Stato e in coordinazione, e talvolta in subordinazione, agli interessi generali.

La *gerarchia* si esprime come *unità* e *autorità*, a traverso la quale la preminenza dello Stato viene affermata; mentre lo Stato medesimo cura che la proporzione dei singoli interessi individuali e collettivi abbia a mantenersi in costante equilibrio.

Un ordinamento puramente corporativo avrebbe avuto, come espressione precisa ed indiscussa, l'affermazione della personalità delle organizzazioni, le quali avrebbero principalmente, per non dire esclusivamente, perseguito i loro interessi di categoria o di classe, ponendosi sovente l'una rispetto all'altra in antitesi ed in conflitto.

Ne sarebbe risultata la formazione, che abbiamo avuto occasione di criticare, dello Stato sindacale. al quale spetta solo lo svolgimento della funzione amministrativa e l'adempimento dei servizi pubblici, senza nessuna ingerenza su tutto quanto si riferisce alla vita e allo sviluppo delle attività sociali, in una perfetta separazione, anzi in una costante antitesi, fra società e Stato.

D'altro lato, un ordinamento puramente gerarchico avrebbe presentato i difetti e gli inconvenienti opposti a quelli dell'ordinamento puramente corporativo. Lo Stato sarebbe diventato un'autorità assorbente e dispotica, rispetto a tutte le formazioni della vita sociale e rispetto agli individui, che ne fanno parte.

Tale formazione puramente gerarchica avrebbe ridotto il cittadino alla condizione di vero funzionario dello Stato.

E lo Stato si sarebbe costituito coll'ordinamento, coll'aspetto e colla funzione d'un organismo biologico e corporale; sì che tutte le formazioni sarebbero diventate organi dello Stato.

Nell'ordinamento corporativo e gerarchico, invece, le organizzazioni sono riconosciute a titolo giuridico. Mentre non sono lasciate completamente libere e incontrollate nella loro attività, ai margini dello Stato, come avviene nell'ordinamento sindacale, non sono neppure poste, rispetto allo Stato, in una condizione di dipendenza e di rapporto organico.

Per la giusta proporzione degli interessi vari, che non debbono tutti essere sottoposti e sacrificati a un opprimente dispotico interesse dello Stato, si costituisce un ordinamento, che è bensì gerarchicamente regolato, ma che è corporativamente costrutto; per modo che ogni forma, ogni struttura, ogni ente, ogni individuo va assumendo quella specificazione, che è per ognuno necessaria nella realtà della vita civile.

In quest'organizzazione, lo Stato non è più un gestore diretto delle funzioni inerenti all'esistenza comune; perchè tutti vi partecipano. Ma i compiti assegnati allo Stato assumono consistenza e significati diversi da quelli dell'ordinamento liberale e dell'ordinamento democratico.

Lo Stato non si riserva più la pura giuridica tutela del diritto, ma assume dallo stesso corpo sociale un complesso di problemi etici, economici, politici, culturali da impostare, sviluppare e risolvere, a vantaggio della comunità stessa (1), colla scorta dei mezzi giuridici, che sono la sua potestà e la sua energia sovrana.

---

(1) Redanò, *Sviluppo del principio corporativo nell'ordine costituzionale dello Stato* cit., pp. 5 e 11 dell'estratto

Pertanto l'ordinamento giuridico attuale è a regime gerarchico e a struttura corporativa.

Per il principio gerarchico lo Stato costituisce tutti gli individui e tutti i corpi sociali in unità gerarchica, vale a dire nell'unità ove lo Stato fa prevalere gli attributi della propria volontà sovrana, che tuttavia coordina colle volontà degli individui e degli enti sociali.

Per il principio corporativo tutti gli interessi sono considerati e posti nella giusta proporzione, per il raggiungimento degli scopi di comune vantaggio.

E poi che, pur ammettendosi l'esistenza d'altri interessi vari e complessi nella compagine della società nazionale, gli interessi maggiori si svolgono e contendono nel campo economico e produttivo, così, in questo campo, l'organizzazione delle forze e la disciplina delle attività si precisano nel modo seguente:

*a*) formazione delle organizzazioni sindacali e delle categorie professionali su base nazionale;

*b*) riconoscimento giuridico dei sindacati professionali e loro attività riconosciuta nell'orbita dello Stato;

*c*) riunione dei sindacati di categoria in corporazioni;

*d*) divieto delle armi economiche e costituzione della magistratura del lavoro.

Così gli elementi, che, come abbiamo visto più innanzi, costituiscono l'unità economica (1), concorrono alla formazione dell'unità politica e dell'ordinamento costituzionale.

(1) Vedi più sopra n. 85.

## Capitolo II.

## LO STATO SOVRANO E L'ORDINAMENTO CORPORATIVO



110. — La sovranità, nella sua definizione astratta, « è un potere originario, assoluto, illimitato e universale sul soggetto individuale e su tutte le associazioni di soggetti » (1).

Ma questo potere deve esprimersi e realizzarsi in concreto, per l'esercizio delle funzioni statuali e per la continuità dell'ordinamento giuridico.

Inoltre esso deve avere la sua giustificazione, senza la quale o è una realtà pratica incerta, e in qualche guisa

(1) Vedi Esmein, *Elements de droit constitutionnel*, p. 46. Vedi anche Miceli, *Saggio di una nuova teorica della sovranità*, Firenze, 1887; Minguzzi, *Il concetto di sovranità*, Bologna, 1891, p. 14 e segg.

arbitraria, ovvero un puro principio teorico, sterile e inefficiente.

In rapporto colla sovranità, due tendenze estreme si sono sempre praticate ed espresse. O la sovranità si fa cadere dall'alto, come influsso, ispirazione o imposizione autocratica e divina; ed allora ne subisce quasi oppressione e sacrificio la compagine dei soggetti. Ovvero la si fa montare dal basso; ed allora si fa « dello Stato un blocco di elementi confusi e disordinati, della sovranità un dogma, e del popolo, per una generalizzazione empirica, il soggetto d'un diritto, senza un oggetto determinato (1) ».

Il dogma della sovranità popolare è apparso un astrattismo politico privo di qualsiasi giustificazione giuridica, perchè la così detta sovranità non può essere detenuta dal popolo. Ma essa non è del pari giustificata, quando la si assegna al principe o al governo per diritto o investitura superiore, metafisica o divina.

Pertanto occorre riesaminare e ristudiare il problema sott'altri riflessi e con altre direttive, per vedere qual sia la sede della sovranità, come e in quali forme essa si costituisca e si giustifichi giuridicamente. Antica questione, che sempre si rinnova, perchè ogni nuovo principio di dottrina, se non crea una nuova teoria, determina una discussione nuova.

La nostra dottrina esprime che la sovranità spetta allo Stato e da esso è esercitata nell' orbita dell' ordinamento giuridico.

Ma qual'è l'origine e la giustificazione di questa sovranità dello Stato?

Per dare la giustificazione dottrinale della struttura giuridica e filosofica dello Stato, oltre a serî studi e teorie

(2) GRAZIANO, *Lo Stato giuridico*, pp. 197, 198.

altamente apprezzabili, per la severa condotta scientifica e per la precisione degli elementi e delle deduzioni, sono apparse anche, nella letteratura, le più ingegnose e le più strane concezioni.

Ed è apparsa: la figura fenomenale del « macrantropo », la figura trascendentale del « superuomo », la figura quasi biblica dell'« ipostasi ». Tutte idee ed espressioni, che, compiacendosi dell'immaginoso e del fantastico, sono appunto quelle, che allontanano dalla verità d'una retta e logica costruzione giuridica

Dalla nostra dottrina ci sembra debba sorgere una visione dello Stato, improntata a più precisa realtà. E la realtà, nel presente stadio d' evoluzione della vita e della dottrina politica, reclama che lo Stato sia veramente Stato e sia veramente sovrano.

Tale necessità è apparsa evidente a tutti, specialmente nel momento attuale, in cui noi riteniamo debba verificarsi veramente l'episodio indispensabile dell'autorità e della disciplina

Allo Stato spetta l' esercizio della sovranità, che deve essere *legittima*, dal punto di vista *storico*, *politico*, *funzionale*, *costituzionale*.

La legittimità *storica* della sovranità risiede nella continuità della nazione, la quale ha radici nel passato di cultura, di pensiero, di tradizioni; e si protende verso l'avvenire, con i propositi, le volontà e le aspirazioni.

La legittimità *politica* della sovranità risiede nella volontà e nel consenso delle masse e del popolo, poi che l'organismo della società politica si forma per opera della volontà e dell'intelligenza umana e si sviluppa coll' evolversi dell'intelligenza stessa, che, a sua volta, prepara e crea la formazione giuridica

Per questo si può dire che l'unità politica è frutto del-

l'intelligenza umana (1), dalla quale sorge l'ordinamento dello Stato, come caratteristica attività di governo e come complesso d'organismi e di funzioni.

La legittimità *funzionale*, che si potrebbe dire anche legittimità giuridica, sta appunto nella disciplina delle libertà, nella proporzione degli interessi e nella coordinazione e subordinazione delle volontà (2).

Considerato lo Stato nella sua essenza, il suo attributo principale è dato dal potere, vale a dire dalla possibilità di compiere atti di comando con assoluta indipendenza da qualsiasi altra volontà. Questa forza statuale è forza etica, perchè lo Stato è innanzi tutto depositario dell'imperativo etico.

Ma non bisogna dimenticare che lo Stato è anche persona giuridica. E la legittimità funzionale, come noi la chiamiamo, deriva dall'abolizione d'ogni antitesi fra potere e diritto, nel senso che non si deve perseguire il raggiungimento d'un fine di potenza in contrasto col fine giuridico; ma bensì che si deve perseguire il raggiungimento d'un fine di potenza, a traverso la giustificazione del diritto.

La forza dello Stato consiste, in effetto, nell'esercizio della sovranità col mezzo della legge. Ogni atto dello Stato concreta il suo potere imperativo a traverso il diritto. La sovranità dello Stato è sovranità giuridica; tutti gli atti dello Stato sono atti giuridici e nello stesso tempo atti di potenza e d'imperio. L'ordinamento giuridico è disciplina, che giustifica egualmente, costituendoli in armonia e in proporzione, così la supremazia dello Stato come il

---

(1) Vedi Salomon, *Nation und Nationalität*, cit., p. IX, Vedi anche Garelli della Morea, *Stato*, in *Digesto italiano*, vol. XXII, parte II, p. 2, n. 5.

(2) Veggasi per una larga esposizione al riguardo Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, parte V, n. 258 e segg.

sistema dei diritti e dei doveri, che esso riconosce ed impone.

Così quello, che, in politica, è forza, diventa legge: quello che, nell'ordinamento politico, è sovranità, diventa diritto soggettivo di supremazia dello Stato; quello, che, in politica, è comando, diviene norma; il potere diventa volontà, e i rapporti di gerarchia assumono il carattere di rapporti di diritto.

111. — Ma la rete di questi rapporti di diritto pubblico assicura la partecipazione di tutti all'esistenza organizzata e alle funzioni dello Stato.

Così si costituisce il complesso di tutte le regolate attività, sovra ognuna delle quali viene esercitato il potere legittimo per la conservazione dell'ordinamento giuridico.

A questo proposito è opportuna una distinzione fra ordinamento giuridico e ordinamento costituzionale. Va da sè che anche l'ordinamento costituzionale è ordinamento giuridico, perchè è, e dev' essere, regolato dal diritto; e che l'ordinamento giuridico e anche ordinamento costituzionale, perchè dev'essere conforme ai motivi fondamentali di formazione dello Stato.

Ma la distinzione va, a nostro avviso, fatta nel senso che l'ordinamento giuridico riguarda il complesso e la vicenda dei rapporti regolati dal diritto, che intercedono tra i vari soggetti giuridici, così nella sfera privata come nella sfera pubblica; mentre l'ordinamento costituzionale riguarda il valore, l'efficacia, la rivelanza di detti rapporti e il valore della disciplina giuridica, che li regola, nel campo di governo dello Stato; come pure riguarda il funzionamento e l'attività dei poteri pubblici e le attribuzioni degli organi, che sono espressione concreta e attuale dei detti poteri.

Se la costituzione d'uno Stato viene considerata come il complesso dell'unità politica e dell'ordine sociale (1), i concetti fondamentali d'unità e d'ordinamento si esprimono come attributi dello Stato, anzi come lo Stato stesso nella sua esistenza e nel suo funzionamento.

Ma l'unità riguarda la politica e la formazione costituzionale; mentre l'ordinamento riguarda il diritto e i rapporti giuridici.

E, come l'intimità e la reciproca influenza d'una parte sull'altra si palesano in ogni momento dell'attività dello Stato, così sarà a vedersi quanto la ragione politica influisca sull'ordinamento giuridico e quanto, a sua volta, l'ordinamento giuridico abbia valore, nei riguardi della funzione costituzionale.

Ad esempio, il principio politico ha dato vita a una dottrina della gerarchia e ad un complesso di rapporti gerarchici, come relazione tra i soggetti giuridici vari e come subordinazione e coordinazione delle volontà, che essi esprimono. Questa materia appartiene all'ordinamento giuridico propriamente detto. Ma si dovrà poi vedere come e quanto questo principio di gerarchia si realizzi nell'ambiente degli organi e degli enti istituzionali, che concorrono direttamente al conseguimento degli scopi dello Stato. E questo ha attinenza coll'ordinamento costituzionale.

Parimente, l'ordinamento giuridico ci darà la dottrina della corporazione e dei rapporti corporativi, come proporzione d'interessi tra gli individui, gli ènti e lo Stato, nell'ampia zona dei rapporti di diritto, che cotidianamente intervengono, principalmente nell'ambiente economico e

(1) Vedi su questo tema Schmitt, *Verfassungslehre*, München, 1928, pp. 3, 5 e segg. Vedi Schiattarella, *La missione dello Stato nella storia*, Napoli, 1873, p. 467.

sociale. Questo attiene all'ordinamento giuridico. Ma come questa dottrina venga a contatto cogli organi e cogli enti, i quali amministrano gli interessi generali della nazione e come essa si svolga e si applichi in confronto delle attività statuali, intimamente legate alle sorti della compagine nazionale, è tema che riguarda direttamente l'ordinamento costituzionale.

112. — Il concorso di tutti questi elementi, posti a base e a giustificazione dell' esercizio dei poteri sovrani, fornisce i termini della *legittimità costituzionale della sovranità.*

Questa è rappresentata dalla proporzione politica e giuridica fra gli atti d'esercizio dei poteri sovrani, così nel campo della creazione, come nel campo dell'applicazione delle leggi e del diritto.

Per questo il requisito della legittimità costituzionale, che rappresenta la giustificazione vera e costante dell'esercizio dei poteri sovrani, potrebbe esser considerato come la risultante e il compendio di tutti gli altri accennati requisiti.

Ma esso, più particolarmente, si riferisce a tre posizioni e attività dello Stato sovrano, che si possono classificare nel modo seguente:

1.° *Rappresentanza generale e integrale,* da parte dello Stato, di tutte le masse, gruppi, valori ed energie e di tutte le categorie di cittadini e di produttori, che vivono nella nazione.

2.° *Tutela giuridica e protezione generale,* spettanti allo Stato, degli interessi vari, che si presentano nella compagine sociale, e che tendono allo sviluppo e all'incremento della nazione.

3.° *Esercizio delle potestà giuridiche,* le quali costituiscono autorità e imperio; e, perchè tali, debbono spettare

allo Stato, il quale le amministra come affermazione della propria supremazia, per il conseguimento della disciplina, dell'ordine e della solidarietà sociale.

Le due prime posizioni e attività, quella relativa alla rappresentanza e quella relativa alla tutela giuridica, costituiscono applicazione del principio corporativo, in quanto in esse sono in gioco gli interessi vari e molteplici e la loro soddisfazione, nell'orbita degli interessi generali dello Stato. La terza posizione, quella che si riferisce all'esercizio della potestà d'imperio, attiene al principio gerarchico, in quanto in essa è in gioco la posizione della volontà dello Stato, rispetto alla volontà degli individui, delle masse e delle aggregazioni.

Ma la potestà d'imperio è fondata sovra la realtà e la disciplina del diritto; come, del resto, tutta l'attuazione dell'ordinamento giuridico (vale a dire la realizzazione costante ed organica del diritto) non è altro che l'applicazione e il funzionamento d'un vasto principio gerarchico, per il quale il concetto del potere e della supremazia dello Stato non si realizza nel senso che un individuo sia soggetto a un altro individuo o ad altri individui, ma bensì che tutti gli individui, gli enti e lo Stato medesimo siano soggetti alle norme del diritto, anche se essi stessi le hanno costituite.

Da queste premesse emanano principii fondamentali:

A) *Lo Stato è persona giuridica sovrana.* È la persona giuridica per eccellenza, che comprende e riunisce tutti gli altri soggetti, persone fisiche e persone collettive, enti e formazioni, forniti di capacità di diritto, coi quali viene a contatto e istituisce rapporti.

Questa materia forma oggetto della *dottrina della persona giuridica.*

B) *Lo Stato è l'espressione della volontà di tutti i con-*

*sociati*, che hanno costituito la formazione unitaria. Dalla somma di tutte queste volontà, si compone la volontà dello Stato, come potere di determinazione della persona giuridica dotata di supremazia, e che si esprime, sovra le altre volontà individuali e collettive, come un potere ordinatore, moderatore e regolatore.

Questa materia forma oggetto della *dottrina della gerarchia.*

C) *Lo Stato è il compendio degli interessi di tutti i consociati*, individui e collettività. Dalla somma di tutti gli interessi si compone un interesse superiore, che tutti gli altri supera e comprende, come interesse generale della nazione, al quale debbono rivolgersi e ridursi, in giusta proporzione, tutti gli altri interessi individuali e collettivi.

Questa materia forma oggetto della *dottrina della corporazione* (1).

113. — Si osserva giustamente che « sarebbe impossibile parlare dell'ordinamento gerarchico dello Stato, senza tener conto del concetto di sovranità; e fermarsi a questo, senza toccare della personalità giuridica dello Stato medesimo » (2).

Pertanto la prima dichiarazione della Carta del Lavoro, dalla quale si desume che lo Stato è la realizzazione giuridica della nazione, come unità morale, politica ed economica, va posta in relazione colla classica definizione del Bluntschli, che definiva lo Stato « la persona politicamente organizzata della nazione in un paese determinato » (3) e

---

(1) Per una diffusa esposizione di queste dottrine vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* vol. I, n. 85 e segg., 110 e segg.; vol. II, 162 e segg.

(2) NAVARRA, *Introduzione,* cit., p. 7.

(3) BLUNTSCHLI, *Die nationale Staatenbildung und der moderne Deutsche Staat,* Berlin, 1870, pp. 8-10.

con la precisa sintetica definizione del Romano, che dice che « lo Stato è persona giuridica territoriale sovrana » (1).

Si avrà così l'esatta nozione dello Stato fascista. Ente supremo, dotato di personalità di diritto e di poteri sovrani, che costituisce il diritto, compone l'ordinamento giuridico e lo attua in forza delle potestà che gli spettano (2).

Si esprimono, con questi enunciati, problemi fondamentali.

*Persona* è concetto essenzialmente giuridico e significa capacità di esercizio di diritti e di doveri da parte del soggetto. Lo Stato, che è il potere sovrano sovra il popolo e sovra il territorio, dev'essere considerato come soggetto di questo potere; e, per ciò, va studiato come *persona*.

Il concetto di persona giuridica è il cardine d'ogni ordinamento. Senza di questo concetto nessun utile studio può essere svolto, poi che esso è il fondamento d'ogni edificio giuridico ed elemento essenziale della dottrina del diritto e dello Stato.

Così anche il concetto di sovranità dev'essere studiato sotto l'aspetto della capacità di diritto (3). Se, nel diritto privato, tutti i diritti soggettivi della persona sono racchiusi nell'istituto della capacità giuridica, non altrimenti avviene per il grande organismo che è lo Stato. E quindi e giusto considerare la sovranità come « l'affermarsi dello Stato come giuridica persona » (4).

Se la sovranità, in regime giuridico, è e dev'essere considerata esercizio di diritti, tale esercizio non può essere avvisato che in relazione colla personalità giuridica.

---

(1) Romano, *Corso di diritto costituzionale*, pp. 45 e 52.

(2) Vedi Bornhak, op. cit., p. 7.

(3) Vedi Ranelletti, *Istituzioni*, pp. 54, 485

(4) Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, nn. 58, 59.

E, poi che la personalità giuridica non può essere riconosciuta nè al popolo, nè alla nazione, è evidente che non può essere attribuita ad essi la sovranità come esercizio di diritti.

Le recenti dottrine riconoscono in forma precisa tale personalità allo Stato e quindi ad esso è assegnata la sovranità come suo attributo essenziale. E l'attuazione di essa assume l'aspetto d'esercizio attivo e costante di diritti, sotto la disciplina e la tutela della legge.

114. — Si è negato che lo Stato sia un ente giuridico, per affermare che esso è un organismo etico (1).

Il problema si riconnette alla distinzione fra il contenuto e lo scopo dello Stato. Ma è certo che il diritto va considerato come lo Stato istesso nella sua essenza, nella sua struttura, nel suo principio di vita (2); per ciò lo Stato è soprattutto un ente giuridico.

Però lo Stato è una formazione complessa. Il merito della nostra dottrina è stato quello di averlo considerato, senza viete preoccupazioni di limitazioni d'indagine o di delimitazione di sfera e di confini di discipline, nell'unità dei suoi aspetti vari. Ma la nostra dottrina ha anche il merito d'aver solidamente accostato alla disciplina giuridica tutto quanto costituisce l'insieme delle funzioni e sovratutto l'unità degli scopi dello Stato, nelle varie espressioni etiche, economiche, politiche.

Lo Stato ha, come suo attributo e come sua prerogativa, la sovranità, ed ha, come suo fondamento, il diritto.

Ma noi vorremmo dire che lo Stato è qualche cosa di

---

(1) Vedi Ravà, *Lo Stato come organismo etico,* pp. 3, 4. Vedi anche Graziano, *Lo Stato giuridico,* p. 176.

(2) Romano, *L'ordinamento giuridico,* Pisa, 1918, p. 45.

più: esso è l'ente che, secondo lo Hegel, si costituisce in funzione ideale per la formazione della società civile (1); ed, appunto per questa sua realtà etica, reclama l'appartenenza dei sudditi, ai quali crea la posizione giuridica nell'ambito dell'esistenza sociale.

Lo Stato realizza la difesa dei loro interessi, ma questi debbono essere in armonia coll'interesse generale. E lo Stato pone a sè stesso determinati compiti, i quali rappresentano sue costanti funzioni e suoi precisi doveri; ma costituiscono tuttavia altrettanti attributi essenziali della sua sovranità.

Così, e non altrimenti, ci sembra debba essere considerata la dottrina giuridica dello Stato, sia quando si parli d'interessi generali e di volontà dello Stato, sia quando si parli di creazione del diritto, di struttura dell'ordinamento giuridico e di autosubiezione dello Stato al dominio e all'impero della legge.

E, più che tutto, si avrà l'affermazione della personalità sovrana dello Stato, quando si tratti degli scopi e dei fini, che esso si propone di raggiungere e deve raggiungere, al di là della stessa creazione e della stessa attuazione del diritto.

115. — La prima dichiarazione della Carta del Lavoro compendia in brevi termini i problemi fondamentali delle relazioni tra lo Stato e il diritto.

La nazione, anche costituita in unità morale, politica, economica, non è ancora nè può essere ancora Stato, perchè manca ad essa la *realtà giuridica,* il prestigio e la disciplina del diritto.

È questo elemento essenziale, che distingue l'entità na-

---

(1) HEGEL, *Lineamenti di filoiofia del diritto,* § 260.

zione dall'entità Stato. Per ciò, tutte quelle prescrizioni, che possono, in sede di vita puramente sociale e nazionale, essere qualificate regole morali, direttive di condotta politica, disposizioni per le realizzazioni economiche, diventano, per opera dello Stato, *regulae juris*, norme giuridiche, le quali sono univocamente dirette ai fini etici, economici e politici.

In altre parole, al di là di tutto quanto rappresenta unione spirituale, sociale, psichica, sentimentale, economica, nazionale ed etica, si avrà lo Stato solo quando quest'unione e questi rapporti, si esprimano come unità, in forza d'un altro vincolo, che è costituito da una norma giuridica o da un complesso di norme giuridiche.

Ma la norma giuridica riunisce gli individui solo imponendo ad essi dei *doveri*. Una norma, che riconosce dei diritti e tutela determinati interessi, non riunisce così fortemente come quella, che ordini comportamenti e comandi determinati atti. Infatti solo in questo momento imperativo la norma giuridica s'eleva e si sovrappone alla generalità, colle specie e nelle attitudini d'un *ordinamento*.

Sono queste tutte considerazioni, che si connettono intimamente coll'esercizio della potestà sovrana dello Stato.

Sarebbe invero fuor di luogo, nè sarebbe possibile considerare la capacità giuridica dello Stato, alla stessa stregua della capacità giuridica degli altri soggetti. Perchè, nello Stato, è insito quell'attributo di *universalità*, che rende possibile l'esplicazione della sovranità in forma uguale e generale. Parimente non si può concepire lo Stato alla stessa guisa degli altri soggetti, dato che l'*unità* dello Stato è diversa dall'unità delle altre persone giuridiche.

L'unità dello Stato è invero precisata dalla sua posizione rispetto ai singoli e ai gruppi sociali e dalla disciplina di

tutte le libertà. È determinata da un unico interesse, che risulta dal concorso e dalla proporzione di tutti gli interessi particolari; e da un'unica volontà, che risulta dalle volontà singole, che si unificano nella volontà superiore. È costituita da un unico ordinamento giuridico generale, al quale convergono tutti gli ordinamenti giuridici particolari. E, infine, è rappresentata dal potere d'imperio, che si può definire « il potere superiore, che, colla disciplina delle libertà, colla proporzione degli interessi e colla coordinazione delle volontà, consegue, in ordinamento giuridico, i fini dello Stato ».

Così la sovranità va considerata come *realtà giuridica soggettiva,* e non *oggettiva,* dello Stato; e come realtà giuridica *operante e creatrice,* e non *risultante e creata.*

La stessa sovranità che, come tale, è assoluta, posta a contatto colla personalità giuridica dello Stato, lo costituisce e lo fa funzionare nell'orbita della vita del diritto e nella stessa sfera d'attività, regolata dall'ordinamento giuridico, che esso ha creato (1).

La formazione della sovranità, vale a dire la creazione, per opera dei cittadini e delle collettività d'un ente *universale,* che si chiama Stato, non può avvenire nè completarsi che in forza d'una dottrina giuridica, la quale, accanto al requisito essenzialmente *etico* dell'*universalità,* ponga il requisito più precisamente *giuridico* della *personalità.*

Solo a questo patto si giustifica l'esercizio di quel potere, che, non appartenendo più nè all'individuo nè ai gruppi, come tali, ma appartenendo piuttosto alla ragion generale, si fa valere in nome della stessa universalità

---

(1) GARELLI della MOREA, op. cit., p. 4, n. 8. Vedi CROSA, Mon. cit., p. 16, 20 e 23 dell'estr.; MICELI, *Saggio,* cit., p. 53 e segg.

dello Stato, il quale, tuttavia, in tanto può esercitare il suo potere, in quanto esso sia giustificato dalle ragioni del diritto.

In tal guisa lo Stato è, e deve essere, superiore a qualsiasi ragione di parte, arbitrio di gruppi o tirannia d'interessi (1).

116. — Lo Stato, che è costituito dalle singole parziali aggregazioni e organizzazioni, compone in unità giuridica la società nazionale e fornisce di riconoscimento e valore gli aggregati sociali, costituendoli in unità singole e fornendoli di capacità giuridica (2).

Come l'uomo, nelle sue naturali tendenze, presenta una disposizione, che lo guida verso la forza, e prova un sentimento, che lo porta verso la giustizia, altrettanto è a dire degli aggregati sociali, i quali, essendo composti di uomini, hanno necessariamente le medesime tendenze e i medesimi sentimenti.

Così gli enti collettivi, le masse, vanno verso la forza, che non vuol dire nè prepotenza, nè imposizione, nè sopraffazione; ma bensì equilibrio e autorità, per il conseguimento dei comuni interessi. E vanno verso la giustizia, che significa equa e armonica distribuzione di compiti e di benefici, sotto l'egida della ragione sociale e sotto il riflesso delle necessità nazionali.

Vi ha, si dice, una duplice incapacità delle masse. Da un lato l'incapacità a salvaguardare e preservare le sorgenti intellettuali e morali, che alimentano l'energia

(1) Redanò, *Lo Stato etico*, p. 201. Veggasi, per una interessante rassegna storica e dottrinale, Salomon, *Allgemeine Staatslehre*, p. 130 e segg.; ed anche Heller, *Die Souveränität*, Berlin, 1927.

(2) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, p. 85 e segg.; Beling, *Revolution und Recht*, cit., p. 28.

umana; dall'altro l'incapacità di prevedere le necessità dello Stato a lunga scadenza. La tradizione e la previsione, vale a dire il senso dell'alta politica, sfuggono alla competenza e alla capacità delle masse (1).

Ma, appunto per questo, le naturali tendenze delle masse sono in pieno contrasto colle tendenze, che ad esse si vogliono demagogicamente attribuire, facendole apparire come antistatuali, pericolose e violente.

Non sono antistatuali, perchè esse vanno, per natura e tendenza, verso lo Stato, che rappresenta la previsione e la tradizione, la forza e la giustizia. Non sono nè pericolose nè violente, perchè esse, al contrario, quando siano avviate e condotte, cercano l'armonia e il pacifico raggiungimento dei loro scopi.

Osservava, al riguardo, acutamente il Bottai che bisogna rifiutare la concezione della *pericolosità delle masse,* per riconoscere ad esse parità di valore, di funzioni, di dignità, con le altre classi, nell'ambito e per i fini dello Stato.

Bisogna, cioè, riconoscere alle masse parità di situazione giuridica, morale e politica con le altre classi, per modo che la funzione, che esse esplicano nella vita nazionale (utile, anzi indispensabile, come quella delle altre classi) sia riconosciuta e garantita.

Le masse, insomma, non hanno nessuna ragione di proporsi di raggiungere, in quanto « masse », l'inutile e irraggiungibile meta costituita dalla funzione di altre classi, perchè hanno già, proprio per quello che esse sono e fanno nello Stato, il loro posto in parità con le altre classi. La meta da raggiungere è dunque, per ogni classe, la preparazione necessaria e sufficiente per essere ottima

(1) Romier, *Qui sera le maître?* p. 55.

in ciò che essa fa, onde assolvere nel miglior modo possibile la propria funzione. Perciò, mentre la vera cultura è necessaria all'*élite,* alle masse occorre invece un'adeguata preparazione tecnica e un'educazione morale, che dia loro coscienza della posizione, occupata nello Stato con i relativi doveri e diritti. Concezione, questa, che non contiene niente di menomante per le masse, perchè, invece, è veramente realistica e *antidemagogica,* e presuppone, anzi, una concezione profondamente democratica dello Stato, in quanto tiene conto di tutte le classi e a ciascuna riconosce la sua funzione (1).

A questo proposito è bene rammentare che è merito dell'ordinamento giuridico fascista aver fissato le funzioni e i compiti, che le grandi masse popolari hanno nello Stato e nella società fascista.

Funzioni, che sono di diretta partecipazione alla vita dello Stato e di collaborazione gerarchica nella società. Per questa concezione, che si viene ogni giorno attuando per strati sempre più profondi, l'Italia s'avvia a risolvere un problema nazionale che le è proprio, ma anche un problema, che è di carattere universale.

117. — In altro nostro studio, esponendo la dottrina dell'interesse, abbiamo sviluppato il lato oggettivo dell'ordinamento corporativo (2). Qui, trattando della coscienza e delle tendenze della massa e degli aggregati sociali, esprimiamo realmente il lato soggettivo dell'ordinamento corporativo.

E questo lato soggettivo, espressione della volontà, del sentimento e della natura, può fornir la misura e il valore

(1) BOTTAI, *La cultura delle masse* (Conferenza all'Unione internazionale degli intellettuali, Barcellona, ottobre 1929).

(2) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa,* vol. I, n. 169 e segg.

della determinazione del soggetto giuridico e del suo comportamento per la realizzazione del proprio interesse.

La massa, come l'individuo, ha bisogno di protezione e di tutela, ha bisogno di organizzazione e di gerarchia, per avere libero il campo per l'esplicazione delle proprie attività. Come l'uomo, disse Aristotele, è, per sua natura, un animale politico, altrettanto si può dire che la massa è, per sua natura, una formazione dotata di tendenza e di istinto politico, e cioè d'impulso verso la formazione dello Stato (1).

Così noi consideriamo la massa, sia nell'aspetto sociale, operante per lo sviluppo della convivenza; sia nell'aspetto economico, operante per lo sviluppo della produzione; sia nell'aspetto politico, operante per il governo dello Stato.

Quando noi parliamo di tendenze della massa e di coscienza della massa, come aggregato sociale, intendiamo esporre quello che abbiamo accennato essere l'aspetto etico della nostra dottrina, per la quale la collettività non ha un valore statico, ma un valore dinamico. Non è una somma d'individui, ma è un valore spirituale; non è il prodotto più o meno arbitrario d'un più o meno convenzionale accordo delle volontà di più individui a porla in essere, ma è il prodotto necessario della storia, di cui gli individui non sono che gli strumenti attivi o passivi, volenti o nolenti.

Quando si accenna al requisito di solidarietà della massa, si esprime un enunciato profondamente etico, secondo il quale gli aggregati perseguono il bene comune, come una necessità precedente a quella, che fa perseguire il bene proprio.

I regimi democratici e le dottrine individualiste, che

---

(1) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 53.

abbiamo più volte criticato, pongono gli individui nella situazione di perseguire, in realtà, anche se la loro intenzione iniziale è quella di perseguire il bene della collettività, solo il bene d'uno, di pochi, di molti, di tutti anche, ma non il bene della collettività, come quello che trascende e supera, annullandolo in sè stesso, ogni bene di determinati individui (1).

In diversa guisa è considerato, in funzione etica, il rapporto dell'individuo colla collettività in regime fascista e corporativo, per il quale si costituiscono i principii e i dettami della vita morale; e cioè della subordinazione dell'interesse e del libito individuale ai doveri verso la collettività (2).

In tal guisa si forma il vero organismo e, insieme, l'ordinamento dello Stato, che non sorge nè per la devoluzione del popolo, che vien ritenuto il depositario unico dei poteri sovrani, nè per concorso di volontà dei singoli individui, che si riuniscono nella convergenza d'un accordo contrattuale; ma bensì, secondo la nostra teoria, sorge per l'impulso spontaneo degli individui e delle masse, le quali, per la forza delle loro tendenze istintive e per la realizzazione dei loro bisogni, costituiscono l'unità sociale, che, col presidio del diritto, diverrà Stato, come ordinamento e come organismo.

118. — Ma considerare lo Stato come organismo, alla stessa guisa che la Carta del Lavoro considera organismo la nazione, non significa accogliere e seguire la dottrina dello Stato organico (3).

---

(1) Ercole, *Dal nazionalismo al fascismo*, pp. 47, 71, 259, 266.
(2) Ercole, op. cit., p. 267.
(3) Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, p. 43 e segg.

La dottrina dello Stato organico risale, se si deve seguir gli insegnamenti, che a tale proposito ci son dati, a tempi assai remoti, ed ha subìto varie manipolazioni, rivelando costantemente errori e debolezze (1).

Si è, a volta a volta, considerato lo Stato come un *organismo biologico*, come un uomo collettivo naturale (2); ovvero come un *organismo psicologico*; ovvero come una *collettività etico-organica*, basata sulla spiritualità della consociazione umana.

Per queste strutture ricorreva il riferimento e la terminologia della scienza naturale (3); e si parlava di « svolgimento vegetativo del sistema nervoso sociale », e di « evoluzione a guisa dei corpi umani ». Perchè « come i corpi organici crescono e perdurano nella successione riproduttiva delle cellule, così il corpo sociale permane nella successione e nella tradizione delle generazioni famigliari » (4).

Si considerò più tardi lo Stato come un *organismo storico-sociale*, nè istintivo nè riflesso, ma emanante, come idea, dal suo passato e dal suo presente e dalla direzione speciale di tutta la sua storia (5).

Ora la dottrina ritorna alle espressioni dello Stato organico, colle forme e gli aspetti dell'esistenza biologica (6).

---

(1) Vedi VAN KRIEKEN, *Della cosidetta teoria organica dello Stato* (in Biblioteca di scienze politiche, Torino, 1891, vol. VIII, pp. 1357, 1364, 1388).

(2) Vedi HAECKEL, *Die natürliche Schöpfungsgeschichte*, Leipzig. 1868, pp. 172, 194. Per la critica vedi COSTAMAGNA, *I principii generali della dottrina fascista dello Stato* (Università fascista, febbraio 1931, p. 15).

(3) Vedi BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, 4.ª ediz., 1868, p. 276. BLUNTSCHLI, *Studi psicologici*, Prefaz., p. XI e segg.

(4) SCHÄFFLE, *Bau und Leben des sozialen Körpers*, parte I, cap. IV.

(5) STAHL, *Rechtsphilosophie*, vol. II, cap. II Staatstheorie. Vedi anche in argomento GIESE, *Deutsches Staatrecht*, p. 2; SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 142 e segg.

(6) Vedi SPANN, *Der wahre Staat*, p. 11; SPANN, *Die Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre*, p. 30.

Noi distinguiamo nettamente la nostra dottrina dello Stato corporativo da quella dello Stato organico, che può aver avuto in passato un certo valore, in confronto, anzi in antitesi, colla struttura meccanica dello Stato di polizia. Ma che, ora, essendo quest'antitesi ormai superata, non ha più alcuna ragion d'essere (1).

Infatti i rapporti fra Stato, collettività e individui, in conformità alle norme di diritto, non sono nè di natura fisica nè di natura psichica (2); ma, pur accostandosi all'una e all'altra, acquistano rilievo prettamente e schiettamente giuridico.

119. — In verità, non si tratta, quando si crea uno Stato, di costituire una struttura o un corpo organico, ma si deve invece formare un'organizzazione e un ordinamento, dove l'unità e l'individualità dei singoli componenti dev'essere mantenuta.

Tale necessità è indispensabile, se non si vuole cancellare il principio essenziale d'ogni formazione sociale. Ed essa è talmente sentita dagli stessi sostenitori della teoria organica, che si dice che lo Stato è un organismo composto di tanti organismi minori (3).

Pertanto, come la nostra dottrina corporativa s'oppone all'individualismo e al classismo, perchè sostiene che lo Stato non deve esistere nè per l'interesse degli individui nè per l'interesse d'una classe, altrettanto combatte l'universalismo, perchè lo Stato non può assorbire tutta la vita di un popolo, nè condensare e assommare in sè stesso tutta intera la società, costituendola come un sistema di organi di nervi e di muscoli.

---

(1) Vedi Bornhak, op. cit., p. 7.
(2) Vedi Hold-Ferneck, *Der Staat als Uebermensch*, cit., p. 71.
(3) Spann, op. cit., p. 231.

« La vita sociale non può sparire nello Stato, perchè nessun individuo può vivere unicamente per lo Stato, e nello Stato esaurire la propria finalità. Lo Stato è solo l'ordinatore, il tutore, il propulsore della vita del popolo, il presupposto dell'esistenza e dell'utilità della vita sociale, in quanto nella società pone tutte le condizioni esterne necessarie, perchè quella vita sia possibile e profittevole. Così tutte le classi, come tutti gli individui, devono trovare nell'azione dello Stato l'eguale tutela e la soddisfazione dei propri interessi, nei limiti e in armonia coll'interesse generale. E, quanto più il potere statale è organizzato in modo da essere indipendente da qualsiasi classe sociale, tanto più è capace di esercitare la sua giustizia verso tutte le classi sociali » (1).

La dottrina individualista ha creato uno Stato liberale, atomistico e molecolare (2), dove lo Stato e i suoi interessi scompaiono e cedono di fronte all' individuo e agli interessi particolari. La dottrina universalistica ha costituito uno Stato organico nel senso biologico, dove ogni parte perde qualsiasi individualità ed ogni anche lontano residuo d'autonomia, per essere, nei suoi movimenti, legata biologicamente al tutto (3). La dottrina corporativa costituisce uno Stato, che rappresenta un ordinamento, dove le singole parti non sono membra d'un corpo, ma elementi di un'unità (4).

La dottrina organica riprende l' ormai superata tendenza del Bluntschli, il quale tuttavia osservava che lo

---

(1) RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 53.

(2) Vedi OLIVETTI A. O., *Lineamenti del nuovo Stato italiano*, pag. 78.

(3) Vedi MÜLLER, *Vermischte Schriften*, n. I, p. 145; SPANN, *Der wahre Staat*, p. 197.

(4) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol I, n. 40 e segg.

Stato, come organismo, non deve raffrontarsi agli organismi inferiori delle piante e degli animali, ma va ravvisato come organismo etico e spirituale, capace di assumere i sentimenti e i pensieri dei popoli, di esprimerli come leggi e di realizzarli come azioni.

Tale dottrina fornisce allo Stato una personalità composta di corpo e di spirito e dotata d'una propria volontà (1). Ma ha il difetto di non conferire ad esso quell'ordinamento, che allo stesso tempo lo identifichi e lo distingua dagli elementi, che lo compongono.

Difetto ed errore comune a tutte le dottrine basate sulla concezione organica (2). sia che diano importanza all'aspetto biologico, sia che considerino il puro aspetto spirituale (3).

Del resto vi ha una fondamentale differenza tra il regno animale e vegetale, e l'organismo sociale e statuale. Nelle piante e negli animali, le cellule, che compongono la formazione organica, sono unite insieme in uno stretto vincolo organico reciproco, per modo che non si possono segnar limiti fra l'una e l'altra e non vi ha fra l'una e l'altra soluzione di continuità. Ed è inscindibile la comunione, più che connessione, di tutte le parti, per modo che nessuna cellula può, di propria iniziativa, mutare o modificare la propria funzione.

Al contrario, quando si considera l'organismo Stato, esso non può essere paragonato, o, meglio, equiparato, ad un organismo biologico, animale o vegetale, perchè ogni singolo individuo mantiene, nella compagine, la propria personalità, per modo da costituire, a sua volta, un corpo se-

---

(1) Vedi Blunstchli, *Allgemeine Staatslehre,* V ed., 1875, parte I, pag. 22.

(2) Kjellen, *Der Staat als Lebensform,* IV ediz., 1924, p. 31.

(3) Gierke, *Das Wesen der menschlichen Verbände,* 1902, pp. 15, 16.

parato, per quanto intimamente connesso e unito cogli altri corpi o individui e coll' entità superiore, che ne risulta, e che è la società, e, più oltre, lo Stato (1).

120. — Son queste le ragioni del nostro dissenso dalla dottrina organica, sia biologica sia spirituale.

Come pure dissentiamo dall'altra dottrina organica, che, passando nel campo strutturale o strumentale, costituisce lo Stato come organismo, dove si svolge un complesso meccanico di organi, di funzioni e d'attività (2); e dove l'individuo, che pur possiede tutto quanto ha valore per l'affermazione della propria umanità spirituale e intellettuale, non può costituire completa la propria attività colla propria impronta, perchè i vincoli, i richiami e le imposizioni associative fanno dell'individuo un organo dell'organismo, per modo che la personalità, l'iniziativa e la libertà appartengono all'associazione e all'organizzazione, e non all'individuo.

Questa tendenza vuol riconoscere, nella vita statuale, una sola personalità giuridica, un solo interesse e una sola volontà imperativa: quelli dello Stato (3).

Lo Stato, in tal guisa, diventa quasi il Leviatano dello Hobbes (4), di fronte al quale nulla esiste e tutto deve scomparire e cedere, perchè ogni entità diventa organo, avente collo Stato un rapporto di parte a tutto, in una funzione di dipendenza e di dedizione schematica e funzionale (5).

Così concepito, lo Stato si deve porre necessariamente

---

(1) HERTWIG, *Der Staat als Organismus*, Jena, 1922, p. 11.
(2) Vedi SPANN, *Der wahre Staat*, p. 96.
(3) Vedi COSTAMAGNA, *Elementi*, cit., pp. 62, 70.
(4) HOBBES, *Lo Stato*, Torino, 1925, p. 53 e segg.
(5) REDANÒ, *Lo Stato etico*, p. 228.

come uno Stato di polizia senza limiti; l'uomo è mezzo verso il fine dello Stato, e la polizia non è più funzione negativa, ma coazione positiva per adempiere i dovere verso lo Stato. Il cittadino è milite dello Stato e lo Stato è potenza pubblica ed impero (1).

Ci sembra che, in tal guisa, si finisce per negare la stessa funzione corporativa dello Stato, che, in tanto può svolgersi, in quanto, di fronte alla personalità dello Stato, esistano e siano riconosciute le personalità minori degli aggregati sociali e degli individui.

Se la dottrina, che si applica attualmente in Italia, fosse quella organica, vale a dire costruttrice di un meccanismo di funzioni e di poteri (2), sarebbe giustificata la critica corrente all'estero sul nostro ordinamento giuridico attuale, per il quale, si osserva, il cittadino è divenuto un funzionario dello Stato (3).

Ma così non è, perchè lo Stato fascista non è una rete d'organi: e il cittadino fascista è bensì un suddito, ma non un funzionario dello Stato. E ancora, perchè la nostra dottrina sostiene l' unità piena e correlativa di tutti gli elementi, che concorrono a costituire lo Stato, che è la unità suprema e sovrana, ma vuole mantenere distinta e libera, nell'orbita dell'ordinamento giuridico, l'esistenza e l' esplicazione dell' attività degli individui e degli enti, in rapporto coll'esistenza e coll'attività dello Stato.

Si è raffigurato lo Stato, od il popolo, come un organismo, che vive con più cuori (4). Noi lo consideriamo

---

(1) DELLA TORRE, op. cit., p. 166.

(2) Vedi GIERKE, *Labands Staatsrecht und die Deutsche Rechtwissenschaft* (Schmoller Jahrbuch, 1883, p. 1149).

(3) Vedi più sopra n. 109.

(4) Vedi ESCHMANN, *Der Faschistische Staat in Italien*, Breslau, 1930, pp. 116, 117.

piuttosto come un ente, che, nel tempo e nello spazio, si compone e si sviluppa in differenti strutture, che sono tutte coordinate a formare il tutto, potendo tuttavia essere considerate nella loro separata individualità e nel loro singolo aspetto.

La dottrina corporativa trova la sua giustificazione e il suo fondamento giuridico nella personalità dello Stato, degli enti collettivi e degli individui, che costituiscono la compagine sociale.

Questi tre elementi, che sono ben definiti nella loro soggettività, sono i portatori degli interessi rispettivi, ed esprimono la loro volontà, assumendo iniziative per l'esercizio dei diritti, per l'adempimento dei doveri e per lo svolgimento dei rapporti, che tra di loro necessariamente debbono intervenire.

Ci sembra che questa concezione e questa struttura giuridica realizzi in forma completa le relazioni tra gli individui e lo Stato, nella loro concreta realtà sociale.

Si è detto che lo Stato esiste, rispetto all' individuo, come organizzazione, prima ancora che come funzione; e che il vincolo di causalità tra individuo e Stato non si può perdere nè cancellare mai (1).

Secondo la nostra dottrina, colla complessa organizzazione statuale, che si distribuisce e si completa nelle organizzazioni minori, si rinsalda il vincolo causale fra lo Stato e gli elementi sociali, che lo costituiscono, per esprimersi, sotto la disciplina dell'ordinamento giuridico, come il complesso dei rapporti di diritto, al centro dei quali sta e deve stare necessariamente lo Stato.

121. — La dottrina corporativa è la dottrina del-

(1) Vedi Graziano, *Lo Stato giuridico*, p. 225.

l'unità organica degli elementi, che compongono la compagine sociale, ed è allo stesso tempo la dottrina della proporzione degli interessi e della gerarchia delle volontà.

Essa considera gli individui e gli enti collettivi come liberi soggetti di diritti, capaci d'iniziativa e di volontà propria, aventi interessi propri, che debbono essere riconosciuti e tutelati. Con questo si mantiene contatto colla realtà giuridica, ma non si considera solo la realtà giuridica. Si conferisce importanza all'organizzazione, ma non si fa dello Stato soltanto un complesso di organi destinati e diretti verso lo scopo ultimo e generale dello Stato. E, se si può dire che vi sia un solo diritto e un solo ordinamento giuridico nella nostra vita statuale (1), non si può altrettanto dire che esista una sola organizzazione, perchè le organizzazioni sono tante, quanti sono i fini e le attività dello Stato, e sono tutte coordinate e unite dalla direttiva generale e suprema, che emana dalla sovranità dello Stato.

Il principio corporativo e la dottrina corporativa non ricavano il loro pregio da un accentramento e da un'assoluta prevalenza dell'autorità dello Stato. Ma bensì essi hanno valore perchè, sotto l'autorità regolatrice dello Stato, fanno vivere tante volontà, alle quali riconoscono valore e rilevanza giuridica. E, accanto alla personalità dello Stato, sono riconosciute personalità individuali e collettive, che concorrono alla vita dello Stato e collaborano assiduamente ai suoi fini.

E quando si pensa che, in dottrina corporativa, gli enti istituzionali sono chiamati a dettare regole di generale osservanza, costituendo particolari disposizioni di carattere normativo, per la disciplina d'una determinata attività, si

---

(1) COSTAMAGNA, *Elementi*, cit., p. 71.

comprenderà come il principio corporativo sia la misura e la ragione dell'autonomia e della libera volontà delle associazioni e delle collettività.

Noi crediamo che l'unica vaga rassomiglianza tra l'organismo statuale e l'organismo biologico (1) consista nella capacità di sviluppo degli individui, dei gruppi e delle categorie, che lo compongono (2). Tolto questo lontano termine di simiglianza, la dottrina organica dello Stato non presenta alcun apprezzabile valore, perchè manca sovratutto di contenuto politico e giuridico, dato che nessuna, fra tutte le varie trasformazioni ed evoluzioni della teoria organica può fornire un ben costrutto sistema di diritto statuale.

E, come quarant'anni or sono si diceva essere desiderabile che, anche in Germania, fosse finalmente abbandonata la credenza nella così detta teoria organica dello Stato, perchè tale teoria non esisteva affatto e il supporla aveva nociuto allo sviluppo della dottrina dello Stato (3), altrettanto noi crediamo di poter dir ora, opponendo alla dottrina dello Stato organico la dottrina dello Stato corporativo, la cui concezione, mentre esprime l'insieme di diversi elementi, tutti coordinati a un fine (4), si compone in una complessa realtà di rapporti di diritto.

122. — Per questo la dottrina corporativa sostiene il principio della sovranità e della personalità dello Stato di fronte a coloro, che negano lo Stato, come entità reale e giuridica, e come sovranità costituita e imperante.

---

(1) Corradini, *L'unità dello Stato e degli individui* (Gerarchia, 1928, pp. 186, 187). Vedi Cicu, *La concezione organica dello Stato* (Politica, anno I, p. 321 e segg.).

(2) von Kriecken, op. cit., p. 1430.

(3) von Kricken, op. cit., p. 1445.

(4) Vedi Redanò, *Lo Stato etico*, p. 228; vedi anche Bonucci, *Il fine dello Stato*, p. 121.

Ma la dottrina corporativa sostiene ancora la piena personalità giuridica dell'individuo, e degli aggregati sociali, che lo Stato costituisce, realizzando, in regime gerarchico e corporativo, un sistema di rapporti giuridici, che formano, a un tempo, la rete e la base dell'ordinamento statuale e il sistema di garantia degli interessi degli individui.

Così l'organizzazione sociale non è nè una formazione costituita dall'alto, in una forma inflessibilmente gerarchica e organica, nè un'organizzazione costituita in forma e struttura atomistica dal basso, per opera e nel solo interesse degli individui.

Vi ha qui ancora precisata la posizione della dottrina corporativa, fra la dottrina universalistica e quella individualistica. Come pure, in relazione al concetto di sovranità, la dottrina corporativa, distante così dall'una come dall'altra dottrina estrema, non considera la sovranità nè discendente dall'alto per ispirazione o imposizione autocratica o divina, nè proveniente dal basso per univoca designazione di elettoralismo e di voto; ma la considera formazione omogenea e armonica, risultante dalla collaborazione delle volontà, nella proporzione dei rispettivi interessi individuali e collettivi.

In tal guisa crediamo di giustificare, colla nostra dottrina, la sovranità come potestà d'imperio e capacità giuridica ad un tempo; di contro alle tendenze, che negano la realtà e la sovranità dello Stato.

Vi ha infatti chi nega lo Stato nella sua sovranità e nel suo momento costitutivo e coattivo; e vi ha chi lo afferma nel suo momento coattivo, ma lo nega nella sua funzione equilibratrice. E vi ha la tendenza ad affermare con molta semplicità e con molta chiarezza, che l' « idea dello Stato, nel senso di costituire una volontà unitaria di contro agli interessi particolari, di creare

l'unità d' una società generale e di costituire un potere sovrano, a traverso la rappresentanza e la cooperazione delle forze del popolo, è ormai vinta e sconfessata (1) ».

La negazione della sovranità, ovvero la negazione dello Stato come ordine costituito, è propria dell' anarchismo, il quale segue il principio del più perfetto individualismo. Per tale principio l'uomo, originariamente buono e retto, deve poter trovare, nella vita sociale, il suo posto e le condizioni adatte per il suo sviluppo.

Questa dottrina, che si riduce e una pura e semplice forma di estetica e di letteratura, si risolve in una formula ottimistica, astratta, utopistica, che qui non è il caso neppure dl discutere.

L'anarchismo crede di poter negare lo Stato, perchè non lo concepisce, nè può concepirlo. Esso vede in ogni atto imperativo solo una forza, anzi, più ancora, un freddo potere e una nuda violenza, perchè non conferisce valore a quell'ordinamento giuridico, a traverso il quale soltanto, gli atti, che competono allo Stato, possono essere concepiti come atti suffragati dal diritto.

Contro l'anarchismo, che è la negazione dello Stato nel suo momento coattivo, si oppone lo statismo o il politismo, che ammette lo Stato nel suo momento coattivo ma lo nega nella sua funzione equilibratice.

Ma i veri avversari dello Stato, nella sua entità giuridica unitaria e sovrana, sono stati i costruttori delle dottrine e degli ordinamenti politici demoliberali (2).

Per quanto essi partano, senza eccezione, dal riconoscimento d'un ente Stato superiore e permanente, per far discendere da quest'ammissione preliminare tutto quanto

(1) SALOMON, *Allgemeine Staatslehre,* p. 30.
(2) Vedi HAURIOU, *La souveraineté nationale,* Paris, 1912, p. 3.

è materia d'attributi sovrani, giungono tuttavia alla conclusione, per sè stessa apertamente contradittoria, che la sovranità spetta al popolo, o al sovrano, o al dittatore.

Così l'universalità dello Stato si rimpicciolisce e si particolarizza nella sovranità d'un governo o d'un monarca, o si diluisce a traverso un'indefinita sovranità di popolo, della quale non è possibile nè la realizzazione nè l'esercizio.

123. — Lo Stato, come ordinamento, è fatto di *popolo*, di *territorio*, e di *potestà d'imperio*; che, sott'altro aspetto, viene considerata come coscienza politica (1).

Anche su questi elementi, che, di per sè stessi, dovrebbere essere semplici e di giusta comprensione, si sono esposte le dottrine più complicate e confuse (2).

Ma, più che tutto, l'errore costruttivo è apparso dal considerare gli accennati elementi come i diversi e distinti materiali d'una costruzione, senza tener conto del nesso intimo e necessario, che deve mantenerli uniti. Ad esempio, si è detto che lo Stato è una formazione unica, un tutto organico, che è costituito dai tre elementi, ma che si identifica con ognuno di essi, preso separatamente (3).

Ora, è vero che lo Stato si prende talvolta nel senso d'una determinata estensione di territorio, come entità geografica, ovvero come un'unità personale, nel senso di popolo, ovvero ancora come potere sovrano. Ma bisogna guardarsi dal ragguagliare lo Stato a uno solo degli elementi, perchè la sua figura ne risulterebbe falsata e svalutata. Lo Stato è territorio, popolo e potere sovrano, uniti e intima-

---

(1) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pp. 53, 54; KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, p. 96, p. 149 e segg.

(2) Vedi WALDECKER, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927, p. 201 e segg., 213 e segg.

(3) KELSEN, op. cit., p. 96.

mente legati. Esso rimane uno in tutti i suoi elementi e in tutte le sue istituzioni (1).

Abbiamo accennato dianzi quale importanza presenti il territorio nella formazione delle compagini nazionali (2). Qui occorre esaminare quale valore abbia il territorio nella struttura dello Stato (3). Infatti lo Stato deve avere un territorio. Le popolazioni nomadi possono darsi un'organizzazione e possedere taluni elementi, che poi costituiranno lo Stato, ma non rappresentano ancora lo Stato nel senso generalmente accetto.

Il territorio è la base della sovranità nello spazio, sulla popolazione ivi esistente, con esclusione di qualsiasi altra autorità. Rispetto al territorio, la sovranità dello Stato è giuridicamente negativa verso l'esterno, nei confronti degli altri organismi statuali, con esclusione di qualsiasi inframmettenza di poteri sovrani; ed è positiva verso l'interno, nei confronti dei sudditi, come affermazione ed esercizio delle potestà giuridiche, che sono proprie dello Stato, per il regolamento delle attività, che si sviluppano nell'ambito geograficamente segnato.

Tale è il valore dell'elemento fisico, materiale, che è costituito dal territorio. Il vecchio concetto, per il quale lo Stato, o il sovrano, era proprietario del territorio, è stato superato, perchè il territorio è la sede e il limite materiale dell'esercizio della sovranità, alla stessa guisa che il popolo è la sede e il limite personale dell'esercizio stesso (4).

---

(1) Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo,* Napoli, 1912, pag. 163.

(2) Vedi più sopra n. 40. Veggasi in argomento la trattazione del Donati D., *Stato e territorio*, Roma, 1924, p. 12 e autori ivi citati

(3) Vedi Giese, *Deutsches Staatsrecht,* p. 4. Riguardo alla sovranità territoriale vedi Graziano, *Lo Stato giuridico,* p. 129 e segg

(4) Vedi Kelsen, op. cit., p 138 e segg.; Bornhak, op. cit., pp. 49, 50.

Vi ha la tendenza, ben chiaramente espressa e validamente sostenuta, a negare al territorio il carattere di elemento essenziale dello Stato. Si dice infatti che esso non può esser considerato elemento essenziale, se lo Stato può sussistere nel consorzio internazionale, anche senza questo elemento.

Infatti si osserva che è Stato anche lo Stato nomade, il quale, se pur presenta temporaneamente una sede o un territorio, non ha territorio fisso e stabile; e, inoltre, lo Stato può separarsi, o essere separato, dal proprio territorio, senza per questo cessare o venir meno.

Si sostiene pertanto che il territorio, lungi dall'essere un elemento essenziale dello Stato, è un suo oggetto esteriore, ovvero una cosa, attribuita al suo diritto di dominio (1).

Sarebbe senza dubbio interessante lo studio dell'esatta posizione giuridica del territorio rispetto allo Stato. Ma noi non possiamo che accennare qui alla questione senza discuterla. Dobbiamo tuttavia riaffermare che, dal punto di vista pratico, indipendentemente dalla questione se il territorio sia elemento essenziale, noi lo consideriamo elemento indispensabile all'esistenza e alla normale evoluzione dell'ente Stato, poi che esso corrisponde alla stabilità delle sedi della nazione, alla comunanza degli interessi, al conseguimento dei bisogni, e alla continuità di sviluppo del popolo.

124. — Il popolo è l'elemento personale e morale, rispetto al quale trovano rispondenza i bisogni e gli interessi, che lo Stato protegge, e le manifestazioni di volontà,

---

(1) Donati D., *Stato e territorio*, pp. 29, 32, 43, 53 e segg.

che lo Stato esprime per il raggiungimento degli scopi, che gli son propri (1).

Il territorio, senza il popolo, non può costituire lo Stato. L'elemento materiale, senza l'elemento personale, è cosa inerte e senza vita attiva; alla stessa guisa che la casa è nulla senza la famiglia, come, del resto, la famiglia è un ente incerto e sperduto senza la casa (2).

Lo Stato fu definito una corporazione territoriale (3). Pertanto il popolo deve realmente rappresentare la massa degli individui, i quali vivono sul territorio e sono sottoposti all'ordinamento giuridico. Ma esso, nelle sue varie formazioni interne, dev'essere in tal guisa organizzato e ordinato, da rappresentare altrettanti enti giuridicamente operanti, per la realizzazione degli interessi particolari e di quelli generali allo stesso tempo (4).

Per ciò l'esercizio dell'autorità sovrana, che costituisce il terzo elemento fondamentale dello Stato, si esprime in una forma particolarmente interessante nel nostro ordinamento, dove nè lo Stato vuol sopraffare il popolo con l'assolutismo dei suoi poteri sovrani, nè il popolo vuol esautorare lo Stato colle esigenze delle sue libertà.

Anzi la caratteristica del nostro ordinamento sta nell'avere, da un lato, dinamizzato la concezione statica, meccanica, fissa e astratta del popolo, ponendogli accanto un suo attributo essenziale, il lavoro, e rendendolo così un elemento attivo in piena e continua evoluzione, che contri-

---

(1) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni* cit., p. 8.

(2) Vedi PANUNZIO, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 54.

(3) Vedi GEFFCKEN, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Leipzig, 1901, p. 21.

(4) Vedi BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, p. 12. Vedi BORNHAK, *Gründriss des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1926, p. 6.

buisce a formare l'unità dello Stato. E nell'avere, dall'altro lato, fornito il popolo d'attributi e d'attività, nel campo del diritto pubblico, così da porlo in condizione di collaborare in forma costante al governo dello Stato.

125. — Vi è stata preoccupazione, nella dottrina, di distinguere il semplice aggregato, come agglomeramento o moltitudine, dalla società organizzata; di distinguere, ulteriormente, questa società dalla nazione unitaria; e, alla sua volta, ancora, la nazione, come unità, dal popolo come massa ordinata, in senso giuridico e politico (1).

Questi sono, d'altronde, concetti fondamentali, che debbono essere convenientemente precisati (2).

La società è combinazione d'individui, i quali, naturalmente, si sentono attratti verso il nucleo collettivo, per la spinta del bisogno. La nazione rappresenta qualche cosa di più evoluto, perchè è riunita da più solidi vincoli d'interesse, di storia, di cultura, di tradizioni. Infine il popolo è l'insieme personale della nazione organizzata a Stato (3).

La società, in determinate condizioni costituita, è lo inizio delle più complesse formazioni. « Posto infatti, diceva il Romagnosi, che soltanto per mezzo della società le facoltà morali d'un individuo si possono sviluppare ed esten-

---

(1) Vedi GIESE, *Deutsches Staatsrecht*, p. 7.

(2) Per la nozione di società e le relazioni tra società e Stato vedi SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, 1931, p. 73 e segg. E, per una vecchia trattazione, vedi HELD, *Staat und Gesellschaft vom Standpunkte der Geschichte*, 1861, vol. I, p. 112 e segg. Per la distinzione tra nazione e popolo, oltre a quanto è detto più sopra sulla nazione la nazionalità, vedi FICHTE, *Vom Begriff der Nation*, p. 139; NEUMANN, *Volk und Nation*, 1888, p. 50; GUMPLOVICZ, *Recht der Nationalitäten*, p. 198.

(3) ROMAGNOSI, *Diritto pubblico universale*, Trattato II, parte I, lib. I, cap. II. Vedi anche MAJORANA, *Del principio sovrano nella costituzione degli Stati*, Roma, 1886.

dere, a tanto non può corrispondere una società qualunque, ma bensì una tale società, in cui concorrano e si verifichino le cagioni apportanti precognizione, interessi, libertà, conformi alle direzioni teoriche e al fine dell'ordine morale» (1).

Ma una nazione, dice il Bluntschli, non sarà molto sicura, se non riposerà sul popolo. Il che è quanto dire che una nazione non avrà validità d'esistenza, se non si sarà dato un saldo e completo ordinamento giuridico.

Così i popoli sono la risultante dell'azione concorrente di molte forze, di molti fattori propri e adatti a inculcare nelle masse uno spirito comune, interessi uguali, costumi analoghi, separandoli da altri uomini, e distinguendoli da comunità d'altro genere (2).

Per spiegare i concetti di nazione e di popolo, occorre, secondo noi, prendere le mosse dalle entità collettive, che vengono a formarsi per il bisogno di socialità degli individui e per la soddisfazione dei loro interessi. E dallo sviluppo di queste formazioni si possono cogliere le principali caratteristiche d'ognuna e si può dar insieme ragione e fondamento della formazione dello Stato, in relazione colla compagine sociale (3).

Nazione e popolo sono sovente presi come sinonimi (4). Ma essi devono andare concettualmente e praticamente distinti (5).

---

(1) ROMAGNOSI, *Istituzioni di civile filosofia*, 1824, parte I, lib. VI, cap. III, pp. 1450, 1451; ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzioni*, vol. VIII, p. 10.

(2) BLUNTSCHLI, *Die nationale Staatenbildung und der moderne deutsche Staat*, Berlin, 1870, pp. 8, 10.

(3) Vedi CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, 1895, pag. 126.

(4) Vedi FICHTE, *Vom Begriff der Nation*, p. 140 e segg. Vedi al riguardo anche KOPPE, *Volk als Begriff und Idee*, Berlin, 1930, p. 24 e segg. e i richiami ivi fatti.

(5) Vedi BINDER, *Rechtsbegriff und Rechtsidee*, p. 294; SPANN, *Vom Wesen des Volkstums*, 1922, p. 516.

Nazione, da *nasci*, si riferisce a un concetto di formazione e di razza; popolo, da πολις, esprime meglio l'esistenza collettiva pubblica (1).

La parola *nazione* indica l'associazione civile, considerata in rapporto colla comunanza d'origine dei suoi componenti; la parola *popolo* designa questa società, considerata in rapporto col territorio e colla costituzione dello Stato.

Si comprende come la parola nazione sia stata espressa coi significati più vari. Essa fu, secondo Cicerone, la *constitutio populi* (2). Fu secondo altri la *gens latina* e fu la casta sacerdotale e culturale. Si sentì più tardi parlare d'una « nazione feudale ». Montesquieu fece cenno d'una nazione aristocratica e nobile e d'una nazione borghese, alla stessa guisa che, più innanzi, s'ebbe a parlare d'una nazione classista (3).

Ma ognun vede, e la trattazione passata lo dimostra, come il concetto di nazione esprima qualche cosa di più solido e storicamente più forte e persistente di queste formazioni aventi carattere particolaristico. Infatti una nazione può bensì costituire un popolo, ma una formazione costituita sulla base d'una casta o d'una classe non può mai costituire un popolo intero ed unito.

126. — Il popolo è il corpo politico, che la comunità delle leggi fa nascere e che con esse muore, mentre la nazione è il corpo morale, indipendente dalle rivoluzioni e dai mutamenti politici, perchè è costituita dalle qualità innate, che la rendono indissolubile.

Per giungere al concetto di nazione e di popolo, si

---

(1) Bluntschli und Brater, *Deutsches Staatswörterbuch*, Stuttgart und Leipzig, 1862, vol. VII, Nation und Volk, p. 154.

(2) Cicerone, *De Republica*, lib. II.

(3) Hertz, Mon. cit., pp. 14, 17, 18.

passa a traverso le graduali formazioni degli aggregati sociali, i quali hanno le caratteristiche costanti della permanenza, dell'organicità, dell'unità, della totalità (1).

Sono pertanto unità reali così la nazione come il popolo; ma l'unità della nazione si ha in forza degli elementi storici, tradizionali e culturali, mentre l'unità del popolo si ha esclusivamente per la forza dell'ordinamento fondato sul diritto (2).

La dottrina della nazione, rispetto allo Stato, è eminentemente dottrina storica e sociologica; la dottrina del popolo, rispetto allo Stato, è dottrina eminentemente giuridica e politica.

I fattori naturali creano l'aggregazione; quelli territoriali ed economici creano la società; quelli spirituali e culturali creano la nazione; quelli politici creano il popolo.

L'aggregato, formazione naturale, comprende tutte le più ristrette composizioni naturali, come la famiglia, le formazioni parentali, i gruppi affini, le tribù. La società, formazione economico-sociale, comprende in sè tutte le formazioni minori, le quali si costituiscono, a motivo dell'interesse, in gruppi differenziati.

La nazione, basata sul fattore tradizionale, spirituale, culturale, comprende la società intera, con tutti gli aggregati minori, basati sulle tendenze istintive e funzionali; e la società, costituita a nazione, viene riunita dai vincoli, che della nazione sono propri, vale dire le tradizioni, la storia, la coscienza, il sentimento.

Il popolo, formazione del diritto e della legge, comprende in sè, nella nostra costituzione attuale, come in

---

(1) Per una completa dottrina della massa, vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 67 e segg.

(2) Vedi Maggiore, Op. cit., p. 135 e segg.

quelle di tanti altri reggimenti, tutta intera la nazione, coi suoi vincoli spirituali e culturali; tutta la società cogli interessi e le professioni; tutti i minori aggregati naturali colle loro unità istintive; e tutti questi elementi riunisce e regola coi vincoli dell'ordinamento giuridico e coll'energia sovrana dello Stato (1).

Solo così si giustifica il concorso e la composizione unitaria degli elementi essenziali dello Stato: il popolo (elemento personale), il territorio (elemento materiale) e la potestà sovrana (elemento spirituale).

Infatti di popolo non si può parlare, se esso non abbia sedi fisse, sovra un determinato territorio, e se non sia legato ad un potere sovrano. Solo così si può dire che il popolo è l'insieme dei cittadini, perchè la sua evoluzione si verifica unicamente a traverso la modificazione e la trasformazione delle forme politiche, che rappresentano altrettanti momenti d'evoluzione dell'esistenza dei popoli. Ma la ragione, che garantisce la maggiore solidità dell'ordinamento giuridico-politico, sta nella condizione che la *nazione* diventi *popolo* e, come tale, costituisca lo *Stato*.

È infatti pregio fondamentale della dottrina fascista aver eliminata la distanza e tolta l'antitesi tra Stato e popolo, come tra Stato e società civile.

Il popolo fuori dello Stato è complesso di atomi; il popolo nello Stato è unità politicamente e giuridicamente ordinata.

Ma occorre anche dire che, nella nostra formazione, si è tolta la disgiunzione tra popolo e nazione e che non è esatto affermare che « quello, che pone il fascismo, è il concetto di Stato-popolo, nella perennità e nella trascendenza della nozione organica del popolo e non già il con-

(1) Vedi JOHANNET, *Le principe des nationalités* cit., p. 2.

cetto di Stato-nazione » (1). Perchè la nostra dottrina pone così l'uno come l'altro concetto.

In verità non ci sembra ben inteso, dopo aver considerato il popolo come elemento costitutivo dello Stato, porre in evidenza e andar ricercando gli elementi, che possono rappresentare la distanza e la tensione tra popolo e Stato, i quali non sono che espressioni delle complicazioni politiche della vita comune, piuttosto che caratteristiche giuridiche o sociologiche degli elementi costitutivi dello Stato (2).

È più esatta la tendenza, che considera lo Stato e il popolo sotto gli aspetti dell'unità. Infatti fra il potere, che spetta allo Stato e che si esprime e si identifica ad un tempo nel popolo, e l'elemento personale, sul quale il potere deve esercitarsi, non si può disconoscere che debbano esistere le caratteristiche d'una formazione unitaria (3).

127. — Il popolo e il territorio sono la nazione. Ma la *potestà sovrana* è la realtà e la forza attuale dello Stato nella sua vera realizzazione.

Anzi gli elementi costitutivi dello Stato, nella loro composizione politica, non sono, in effetto, che le basi e i presupposti per l'esercizio del potere sovrano, che è stato ben definito come « l'energia, che costituisce in unità il popolo sul territorio e che appare come l'anima nel corpo dello Stato, la forza nell'organismo dello Stato, la volontà e l'azione nella persona dello Stato » (4).

---

(1) COSTAMAGNA, *I principii generali della dottrina fascita dello Stato* (Università fascista, febbraio 1931-IX, p. 16).

(2) Vedi SALOMON, *Allgemeine Staatslehre*, p. 30.

(3) Vedi GIESE, *Deutsches Staatsrecht*, p. 7.

(4) GIESE, *Deutsches Staatsrecht*, p. 7.

Quando noi parliamo di sovranità dello Stato, com'è intesa dalla nostra attuale dottrina di diritto pubblico, col suo ordinamento gerarchico e corporativo, e colla realizzazione di tutti gli interessi, che ricorrono nella vita sociale, sulla base della nazione come unità morale, politica ed economica, si pone in rilievo lo stretto rapporto esistente fra il concetto di sovranità e il concetto di popolo.

Infatti il popolo ha bisogno d'un governo e reclama e domanda, esso medesimo, un ente o un potere, che regoli la propria esistenza. Ma, quando si considera il regime democratico nella sua realtà pratica, non si comprende come possa solidamente costituirsi questo potere; e si allaccia la domanda, che altri si son posti e alla quale non hanno saputo dare risposta: dove c'è democrazia può esserci un governo? (1).

In verità, bisogna superare tutti i postulati della dottrina democratica per poter giungere a far corrispondere i concetti di *popolo* e di *governo* con i concetti di *Stato* e di *sovranità*, come termini correlativi; questi, nella loro formazione teorica, quelli nella loro esistenza e attività pratica.

Infatti la vera realtà dello Stato ha la sua sintesi nell'esercizio del potere sovrano (2); ha la sua espressione pratica nella funzione di governo rispetto al popolo; ed ha la sua manifestazione giuridica nella costituzione dei rapporti di gerarchia fra lo Stato e i sudditi.

La funzione sovrana, ovvero la potestà d'imperio sta tuttavia in intima connessione col territorio, che, anche considerato come requisito non essenziale dello Stato, è un elemento, che stabilisce ed esprime il carattere essen-

---

(1) Benoist, *Les lois de la politique française*, Paris, 1928, p. 241.
(2) Vedi Donati D., *Stato e territorio*, p. 95 e segg.

zialmente territoriale della potestà d'imperio, la quale, da un lato, è limitata al territorio, dall'altro, e corrispondentemente, è esclusiva nell'ambito del medesimo (1).

Le dottrine attuali dello Stato sono concordi nel rigettare il principio e l'assunto della sovranità territoriale, come derivazione del potere dal territorio; ma sono altrettanto concordi nell'affermare la territorialità della sovranità, come definizione e determinazione del potere, nell'ambito fisico dello spazio (2).

Per l'attributo della sovranità, lo Stato si differenzia e si distingue da tutte le altre organizzazioni e formazioni d'individui, in quanto non ammette sovra di sè alcun'altra autorità. E la sovranità si potrebbe definire « il requisito essenziale, spettante allo Stato, e non ad altri, di esercitare il potere ».

Gli ordinamenti dei singoli Stati possono variare e variano l'uno dall'altro, perchè in ognuno è diversamente organizzato il potere d'imperio nella sua funzione positiva ed attuale. Ma in tutti gli ordinamenti si esprime l'essenza di questa sovranità, come requisito fondamentale dello Stato, che è intimamente unito e connesso collo scopo, che lo Stato medesimo si propone.

Chi autorevolmente ha sostenuto il principio della sovranità dello Stato fu il Bluntschli, il quale disse che lo Stato trae bensì il suo potere dall'elemento personale e morale, che è il popolo; ma che esso, tuttavia, si costituisce in organismo e quindi ha leggi sue proprie, colle quali si regge, possiede autonomia e sovranità, per modo che gli ordinamenti e le norme, colle quali si regolano i rapporti sociali, debbono essere, in ogni caso, sottratti alla volontà dei cittadini.

---

(1) Donati, Op. cit., p. 96.
(2) Vedi Gerber, *Grundzüge* cit., p. 66 e segg.

« In quanto che lo Stato si appalesa come *persona*, intanto gli spettano, senza dubbio, indipendenza, pienezza di potere, suprema autorità, unità; cioè gli spetta sovranità. Lo Stato come persona è *sovrano*. Per ciò noi diciamo questa sovranità, *sovranità dello Stato*.

La sovranità non è innanzi allo Stato, nè al di fuori o al di sopra di esso; ma è la potestà e la supremazia dello Stato stesso. Essa è il diritto del *tutto*; e come, certamente, il tutto è più forte che alcuna delle sue parti, così è del pari indubitatamente la sovranità di tutto lo Stato, da metter sopra a un particolare membro, od organo, od elemento dello Stato » (1).

128. — È questo il principio della sovranità, del quale tuttavia noi intendiamo ricercare la giustificazione e il fondamento non in un'investitura divina nè in una volontaria devoluzione popolare, ma nella considerazione realistica e storica degli elementi, che, costituendo gli aggregati sociali, costituiscono anche gli interessi, che stanno a base dello Stato, e le forze, che formano il potere sovrano.

Non diremo quale sia il momento evolutivo del potere sovrano come attributo essenziale dello Stato. Anche qui va distinta la considerazione sociologica da quella politica e sovratutto dalla considerazione giuridica della potestà d'impero (2).

Solo occorre premettere che noi riconduciamo ed accostiamo, come già abbiamo accennato più sopra, il concetto di potere sovrano a quello di diritto di supremazia dello Stato, costituendo così la giustificazione politica e giuridica

---

(1) Bluntschli, *Diritto pubblico universale*, Torino, 1821, lib. VI, cap. II, n. 6; Bluntschli, *Souveränität* (*Deùts, Staatswörterbuch*).
(2) Vedi Salomon, *Allgemeine Staatskehre*, p. 4.

a un tempo delle facoltà spettanti allo Stato, per l'attuazione e la garantia dell'ordinamento giuridico.

Ma, per quanto riguarda la giustificazione sociale o sociologica del potere conferito allo Stato, si può anche dire che la sovranità ha le sue basi nella ragione e nella giustizia, non meno che negli interessi e nelle volontà dei sudditi e degli aggregati sociali. E la sua giustificazione risiede inoltre in quel complesso di bisogni, che sono innati e inerenti all'individuo e alle compagini sociali, e che non possono essere ordinatamente realizzati, se non col ministero dell'autorità superiore.

Da queste formazioni sorgono la figura e la potestà dello Stato, il quale è sovrano per quel complesso di attribuzioni e di poteri, che gli provengono dalla necessità delle formazioni sociali e nazionali, e alle quali si compongono le volontà degli individui e degli aggregati sociali.

Secondo la nostra dottrina, la giustificazione dello Stato e il fondamento della sua sovranità hanno, nei loro inizi, una formazione spontanea e necessaria, e sotto questo aspetto, il potere dello Stato avrebbe la sua base in una forza naturale.

Ma su questo punto (1), conviene precisare che lo Stato si costituisce per le ragioni, che sono inevitabilmente inerenti all'evoluzione e al perfezionamento degli aggregati sociali; e che la sovranità dello Stato appare come una creazione politico-giuridica, che non dipende da una specie d'accordo contrattuale tra gli individui, ma che si costituisce per l'orientamento degli interessi e per la convergenza dei valori. Circostanze spontanee, che, più oltre, in periodi più sviluppati, ottengono conferma dal consenso degli individui e delle collettività

---

(1) Vedi Kelsen, Op. cit., p. 97

Per ciò la sovranità dello Stato, in tal guisa costituita, non può essere che la sovranità voluta del popolo. perchè è la sovranità, che risponde ai suoi bisogni, ai suoi interessi e alle sue tendenze.

Ed allora è l'intelligenza delle masse e dello Stato a un tempo, che s'afferma e si manifesta coll'espressione della sua personalità politica e della sua autorità effettiva. Ciò che è assai differente dal concetto di sovranità del popolo, che, di volta in volta, la assegnerebbe allo Stato.

La sovranità del popolo è un'astrazione, che si risolve in un artificio: il voto. Invece la volontà del popolo, espressa in regime gerarchico e corporativo, è una realtà, che, partendo dall'individuo a traverso i corpi sociali, diviene volontà superiore dello Stato, come sintesi delle volontà singole e collettive.

129. — In questi principii e in queste dottrine noi troviamo la giustificazione dello Stato fascista.

Come la dottrina dei diritti pubblici soggettivi ha dato la giustificazione dello Stato giuridico; come la dottrina contrattuale ha dato la giustificazione dello Stato liberale; come la dottrina della sovranità popolare ha dato la giustificazione allo Stato democratico: così la dottrina della massa e la dottrina gerarchica e corporativa danno la giustificazione dello Stato fascista.

Però, se pur queste dottrine si raccordano ad un principio autoritario, vanno principalmente intese come ragione del potere giuridico, che è la forza della sovranità, animata dal diritto.

Con questa guida si può anche fornir di regola la pretesa illimitatezza delle potestà assegnate allo Stato (1);

1) Vedi Kelsen, op. cit., p. 34.

perchè tale illimitatezza non significa assolutismo, ma solo superiorità dello Stato, che è posto al vertice dei poteri e che li esercita senza controllo, ma sotto la disciplina della legge. Così la sovranità istessa trova la sua misura e il suo limite entro l'orbita del diritto (1).

Si è detto che, oltre alla sovranità, della quale lo Stato dispone come aggruppamento, spetta allo Stato anche un imperio, quale organo regolatore e quale capo supremo di tutte le categorie, che gli sono sottoposte. A questa duplice sovranità corrisponderebbe un duplice ordine di compiti, come espressione della sovranità propriamente detta, da un lato, e come espressione dell'imperio, dell'altro (2).

Ci pare che questo sdoppiamento non abbia alcuna giustificazione, nè teorica, nè funzionale. Anzi noi riteniamo che la sovranità è tale, in quanto sia unica e indivisibile, non solo tra diversi poteri, ma anche come manifestazione esteriore d'uno stesso potere. In altre parole, si potranno avere diverse forme e diversi aspetti d'esercizio della sovranità, ma la sovranità dev'essere una sola. E noi riteniamo che il così detto imperio, o, più esattamente, il potere d'imperio non sia altro che un attributo della sovranità o, meglio, la sovranità istessa nella sua espressione dinamica.

130. — Infatti sono garantia della sovranità la *forza* e il *potere* (3); e sono giustificazione della sovranità la *giustizia* e il *diritto*.

---

(1) Vedi al riguardo COSTAMAGNA, *I principii generali della dottrina fascista dello Stato* (Università fascista, febbraio 1931, p. 17).

(2) Vedi SPANN, *Hauptpunkte der universalistischen Staatsauffassung* (Nationalwirtschaft, I Heft, 1929, p. 10).

(3) Vedi KELSEN, p. 17 e 96.

I primi due elementi riguardano le funzioni e le *attività dei poteri pubblici*; i secondi riguardano l'equilibrio e la *disciplina dei rapporti giuridici*.

I primi hanno un contenuto essenzialmente *politico;* i secondi sono l'espressione più schiettamente *giuridica* della sovranità dello Stato.

I primi costituiscono lo Stato come *unità costituzionale*; i secondi presentano lo Stato come *persona giuridica sovrana*.

Ma, tanto nel campo politico, quanto nel campo giuridico, intervengono due elementi primordiali necessari, indispensabili all'esercizio dei poteri e alla realizzazione delle finalità dello Stato: la *ragione* e l'*equità*. Il principio di *ragione* informa più strettamente l'attività politica; quello di *equità* informa più strettamente l'attività giuridica.

Per questo fra i tre elementi dello Stato assume grande importanza il potere d'imperio, che costituisce l'essenza vera dello Stato, il quale, più che avere come attributo il potere e la forza, è il potere e la forza istessi.

Ma è tolto tuttavia il dualismo tra forza e giustizia e tra potere e diritto. Perchè, nel nostro sistema specialmente, gli elementi, che attengono alla ragione politica si fondono con quelli attinenti alla ragione giuridica, per condurre alla giustificazione della potestà sovrana.

Il potere d'imperio, fornito dei suoi attributi di forza, di coazione, di energia e di sanzione, si costituisce come potere giuridico, dal momento che lo Stato s'identifica col diritto.

Ma il potere spetta originariamente allo Stato, che lo amministra col mezzo dei suoi organi; e solo in forma secondaria spetta ad altri enti, i quali lo ricevono e lo esercitano, come potere derivato e delegato dallo Stato (1).

---

(1) Vedi RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 493.

Pertanto la sovranità, come la personalità giuridica, secondo i nostri principii di diritto pubblico, appartiene allo Stato e non ad altri che allo Stato.

Non spetta alla dinastia, nè al potere religioso, nè al popolo e neppure alla nazione (1). Infatti, costituito il potere dello Stato, non è possibile che la sovranità resti al monarca o al governo; formato lo Stato, non è possibile che la sovranità resti al popolo (2); organizzata la nazione a Stato, non è possibile che la sovranità resti alla nazione (3).

Su questo punto appare esatta la teoria del Mamiani (4), più che quella del Mancini (5). Ma, poi che, nella costituzione nostra attuale, lo Stato fascista è la realizzazione giuridica della società nazionale, i due termini si identificano e si sovrappongono e la persona di diritto pubblico è a un tempo, la nazione e lo Stato.

131. — Per ciò, quando si parla di personalità giuridica e di sovranità della nazione, devesi intendere che, solo allorquando la nazione è diventata Stato, si può parlare di personalità e di volontà. Perchè la nazione è coscienza, sentimento, cultura, pensiero; ma solo lo Stato è personalità, volontà, sovranità, autorità, ordinamento.

La nazione è la struttura, lo Stato è il soggetto; la nazione è l'energia operosa, lo Stato è la forza del diritto; la nazione è unità morale, lo Stato è autorità e personalità.

Data la formazione giuridico-politica attuale, l'idea

---

(1) Vedi al riguardo Sismondi, *Etudes sur les constitutions des peuples libres*, Bruxelles, 1839, p. 66 e 67.

(2) Vedi Hertz, Mon. cit., p. 21, 22.

(3) Vedi Redanò, *Lo Stato etico*, p. 167.

(4) Mamiani, *Dell'ottima congregazione umana*, cit., p. 427.

(5) Mancini, op cit., p. 49, 50.

madre della scienza è la nazionalità (1); ma solo perchè essa è la base della formazione giuridica e dell'ordinamento. La coscienza nazionale e il sentimento nazionale diventano la volontà dei cittadini di far parte dell'ente superiore sovrano, che si chiama Stato, che è veramente il soggetto di diritti. Pertanto la sovranità spetta a lui, che compendia tutti i valori. E sovranità significa che lo Stato è ordinamento supremo e che sopra di esso nessun altro ordinamento può aver valore e applicazione (2).

Se invece si considera il popolo come portatore del potere sovrano, si compie un'inversione di concetti, più che un giro di parole; perchè il popolo è solo soggetto passivo, quando non è vero e proprio oggetto della sovranità (3).

Parimente non si può dire che la sovranità spetti alla costituzione (4), se questa è solo un prodotto dello Stato e un'espressione della sua sovranità (5). La costituzione è la disciplina generale e l'ordinamento di tutti gli organi dello Stato, ed è superiore a tutti, dal capo supremo insino all'ultimo funzionario e al cittadino. Ma non si può dire che alla costituzione spetti la sovranità, dapprima perchè la sovranità dev'essere ravvisata come una potestà giuridica, e poi perchè la costituzione non può essere considerata soggetto di diritti, perchè essa è piuttosto il diritto oggettivo fondamentale per l'esistenza e per lo sviluppo dello Stato.

---

(1) Mancini, op. cit., p. 58, 59.

(2) Vedi Kelsen, op. cit., p. 102.

(3) Vedi Bornhak, op. cit., p. 7.

(4) Vedi a questo proposito Barthelemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, Paris. 1904. p. 20 e segg.; Schmitt, op. cit., p. 8.

(5) Vedi al riguardo Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. II, p. 266 e segg. Veggasi anche Panunzio, *Principio e diritto di nazionalità*, p. 35 e segg.

E, se è lo Stato che costituisce, nella sua unità fondamentale, il diritto, anche la costituzione è espressione della sovranità dello Stato.

In questo senso si spiegano i requisiti di *priorità*, di *necessità* e di *autorità* dello Stato (1).

La *priorità* è la stessa priorità della nazione, la quale ha fini e vita superiori a quelli degli individui, che la compongono.

Infatti, virtualmente, se non materialmente, lo Stato è antecedente agli individui, li supera nel dominio del tempo e della storia, e « rappresenta un concetto e uno scopo distinti da quelli dei singoli suoi componenti; un fine comune a tutti loro, che si armonizza e si adatta ai fini particolari di ciascuno, ma che ha la sua propria direzione ed è da quelli affatto indipendente » (2).

Del resto lo Stato fu detto « eterno, assoluto e necessario, nella sua essenza spirituale e ideale » (3). Esso non esiste più in forza delle volontà individuali, che lo creano: perchè, a sua volta, esso crea e costituisce il cittadino quale membro della comunità giuridica (4).

132. — Lo Stato è una *necessità*, che si può discutere, ma non abolire; alla stessa guisa che è una necessità la famiglia.

Esso è una forza indispensabile, che deve costituirsi e funzionare, se si vuole che gli scopi della compagine sociale siano raggiunti e gli interessi degli individui e delle aggregazioni siano validamente realizzati.

---

(1) Vedi Costamagna, *I principii generali della dottrina fascista dello Stato* (Università Fascista, febbraio 1931, p. 17).

(2) Garelli della Morea, op. cit., p. 3, n. 8.

(3) Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, p. 79.

(4) Redanò, op. cit., p. 272.

« Senza lo Stato, una società non sarebbe possibile, poichè si dissolverebbe nella lotta di tutti contro tutti e l'umanità non potrebbe raggiungere i fini della sua esistenza. D'altra parte un'umanità senza Stato non trova alcuna base nell'esperienza storica e ripugna alla stessa natura umana, di cui è proprio l'istinto politico, l'impulso cioè alla formazione dello Stato » (1).

Lo Stato fascista non si costituisce per la soddisfazione di un'esigenza o per la realizzazione d'un bisogno dei singoli o delle categorie o delle classi; ma per la realizzazione d'uno scopo generale e per la soddisfazione d'un interesse superiore.

Per questo esso dev'essere dotato dell'*autorità*, senza la quale lo Stato sarebbe povera cosa, in balìa delle passioni degli uomini e delle contese delle fazioni.

Lo Stato, come abbiam detto, ripete la sua autorità non da un'investitura spirituale superiore, nè da un affidamento del popolo, nè da un contratto, nè da un'assegnazione: ma dalla necessità di realizzare gli scopi, che sono inerenti alla vita della nazione.

Ma l'autorità, a lui spettante, fornisce allo Stato il potere di regolare le attività, di limitare le libertà, di riconoscere i diritti degli individui e della collettività.

Con questi attributi si consolida il principio della sovranità dello Stato e si spiegano anche gli altri attributi dello Stato, come noi lo consideriamo; e cioè: l'*unità*, nel senso che esso deve rappresentare la sintesi e il compendio delle forze e degli interessi, non nel loro contrasto, ma nella loro fusione e collaborazione costante; la *totalità*, nel senso che lo Stato deve entrare sempre più profondamente nel ritmo della esistenza materiale e spirituale, industriale

---

(1) Ranelletti, *Istituzioni*, p. 53.

e culturale, per regolarlo, moderarlo, farlo convergere in equilibrio verso gli scopi di comune interesse.

Ma si osserva che questo ritorno a un sistema organico accentrato, che obbedisce a un'autorità suprema, sia pur modellata sul piano della nazione, è reazione, è statismo, è assolutismo statale.

Ora è bene far la dovuta distinzione fra *assolutismo statale*, che è la forma inflessibile della sovranità, giustificata da un inderogabile potere superiore, e il *valore assoluto della sovranità,* vale a dire il valore, che supera ogni valore particolare, che supera lo stesso valore del monarca, e che supera lo stesso valore dello Stato.

Per l'assolutismo, lo Stato è l'ente autocratico, che domina, come un mostro, gli aggregati; per la nostra dottrina è l'ente superiore, che ordina e coordina. Per l'assolutismo, la sovranità è imposizione; per noi è il sommo d'un ordinamento gerarchico. Per l'assolutismo lo Stato è l'unico organo della sovranità; per noi la sovranità è un potere, che si esercita dallo Stato, solo in quanto esso è l'espressione e la risultante degli interessi e delle volontà degli individui e degli aggregati sociali. Per l'assolutismo, lo Stato è un potere sovrano illimitato e incontrollato; per noi lo Stato è potere *sovrano*, ma è anche *persona giuridica.*

Come sovrano, crea il diritto e costituisce l'ordinamento giuridico; come persona giuridica sottopone sè stesso all'ordinamento, che ha costituito e al diritto che ha creato, per entrare in rapporti giuridici coi soggetti singoli e coi soggetti collettivi (1).

133. — Allora la sovranità dello Stato, e particolarmente la sovranità dello Stato fascista, acquista un'espressione

---

(1) Vedi MICELI, *Saggio di una nuova teorica della sovranità,* Firenze, 1887, p. 8 e segg.

ben diversa e una ben diversa giustificazione da quella, che generalmente s'intende e si crede.

Perchè i concetti di *esclusività* e di *universalità* dello Stato e dei suoi poteri vengono considerati, non nella forma rigida e assoluta della dottrina universalistica, ma nella forma logica e armonica della dottrina corporativa.

Infatti, per noi, l'universalità dello Stato deriva bensì dall'originario ed illimitato esercizio del potere sovrano; ma solo illimitato, nel senso di cura e proporzione di tutte le attività e di tutti gli interessi concorrenti.

Così l'universalità si esprime nel potere funzionale gerarchico, come gradazione e disciplina dei poteri e dei comandi; e nel potere funzionale corporativo, come forza organizzatrice e regolatrice di tutte le energie, che vanno dirette verso il conseguimento degli scopi di comune interesse (1).

Come si vede, l'universalità dello Stato, come noi la consideriamo, è assai diversa dal concetto universalistico, secondo il quale si considerano i poteri dello Stato e i suoi rapporti cogli individui e cogli enti sociali in una struttura organica e biologica. Perchè l'universalità gerarchica e corporativa e assai diversa dall'universalità della dottrina organica (2).

E questo risulta anche perchè la potestà d'imperio, che viene espressa ed amministrata dallo Stato fascista, se pur è originaria, indipendente, esclusiva, incondizionata e coattiva, nella sua formazione e nella sua attuazione, è tuttavia fornita d'un attributo fondamentale, profondo e rigoroso, più che in tutti gli altri ordinamenti: la *responsabilità*.

---

(1) Vedi Kelsen, op. cit., p. 105, 109; Ranelletti, *Istituzioni*, p. 29; Orlando, *Principii di dir. costituzionale*, Firenze, 1889, p. 28 e segg.

(2) Vedi Redanò, *La realtà e la vita dello Stato*, cit., p. 23. Vedi Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, vol. I, n. 41 e segg.

Solo colla scorta di questo attributo si potrà dire che la sovranità è *originaria*, in quanto si costituisce col formarsi dello Stato e tale rimane come potestà e prerogativa, che può, in ogni momento, mutare la struttura dei propri ordinamenti.

E si potrà dire che la sovranità è veramente *indipendente* ed *esclusiva*, poi che è sottratta all'influsso d'ogni altro potere e agli arbitrî di passione e di parte.

Così solo l'ordinamento giuridico generale acquista carattere di *unità* e di *unicità* ad un tempo, sotto l'egida dell'ente sovrano garante e responsabile.

La sovranità importa libertà di agire, ma importa anche responsabilità, perchè ad ogni atto corrisponde un valore, secondo ragione e secondo giustizia.

Ciò che lo Stato ha voluto è imputabile soltanto allo Stato; lo Stato è soggetto responsabile; e la responsabilità è, come la sovranità, insostituibile ed indivisibile come principio, se pur è divisibile come attività funzionale.

Lo Stato, come persona, è a considerarsi il punto e il termine finale della responsabilità, nel senso che la volontà è completamente libera e sovrana e non è determinata nè può essere determinata da alcun altro potere.

*Bassano del Grappa, luglio 1931, IX.*

---